

# **Norske linjer og utenriksstyret i den norsk-svenske unionen**

Kandidatnummer: 103

Veileder: Dag Michalsen

Leveringsfrist: 15. januar 2007

Til sammen 37 007 ord

15. januar 2007

## **Innholdsfortegnelse**

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	UNIONSSTRID OG KONSTITUSJONELL STRID	1
1.2	PROBLEMSTILLING	3
1.3	KILDER	6
<b><u>2</u></b>	<b><u>DET MATERIELLE: UTENRIKSSTYRET</u></b>	<b><u>8</u></b>
2.1	DE NORSKE KRAVENE OM UTENRIKSSTYRET	8
<b><u>3</u></b>	<b><u>DET PROSESSUELLE: LINJENE</u></b>	<b><u>13</u></b>
3.1	LINJER FOR HVA?	13
<b><u>4</u></b>	<b><u>LINJENE FØR 1885</u></b>	<b><u>16</u></b>
4.1	INNLEDNING	16
4.2	FLORS SPØRSMÅL 1818	18
4.3	FALSSENS GRUNNLOVSENDRINGSLINJE 1821-1824	19
4.4	STORTINGETS ADRESSELINJE 1827	20
4.5	HIELMS ADRESSELINJE 1830-1833	23
4.6	REGJERINGENS KONGELIGE RESOLUSJONSLINJE 1834-1842	26
4.7	STORTINGETS ADRESSELINJE 1836-1837	30
4.8	FORHANDLINGSLINJE 1837-1848: DEN FØRSTE UNIONSKOMITÉEN	33
4.9	SIBBERNS PRAKSISENDRINGSLINJE 1858-1871	38
4.10	FORHANDLINGSLINJE 1860-1871: DEN ANDRE UNIONSKOMITÉEN	39
<b><u>5</u></b>	<b><u>LINJENE 1885-1891</u></b>	<b><u>47</u></b>
5.1	ENDRINGEN AV DEN SVENSKKE REGERINGSFORMEN I 1885	47
5.2	KONGELIG RESOLUSJONSLINJE 1885: REGJERINGEN SVERDRUPS FØRSTE LINJE	49
5.3	FORHANDLINGSLINJE 1885-1886: REGJERINGEN SVERDRUPS ANDRE LINJE	55

5.4	FORHANDLINGSLINJE 1890-1891: REGJERINGEN STANGS LINJE	67
5.5	QVAMS GRUNNLOVSENDRINGSLINJE 1886-1891	70
<b>6</b>	<b><u>LINJENE 1891-1895</u></b>	<b>75</b>
6.1	LOV, PLENARVEDTAK OG KONGELIG RESOLUSJON KONTRA FORHANDLINGER	75
6.2	PLENARVEDTAK KONTRA FORHANDLINGER	87
<b>7</b>	<b><u>LINJENE 1895-1905</u></b>	<b>90</b>
7.1	FORHANDLINGSLINJE 1895-1898: DEN TREDJE UNIONSKOMITÉEN	90
7.2	FORHANDLINGSLINJE 1900-1905: KONSULATKOMITÉEN OG STATSRÅDSFORHANDLINGER	94
7.3	SIDELINJE: INDREDEPARTEMENTETS OMORGANISERING	96
<b>8</b>	<b><u>LINJENE 1905</u></b>	<b>98</b>
8.1	GJELSVIKS FOLKERETTSLINJE	98
8.2	HAGERUPS OG IBSENS GRUNNLOVSENDRINGS- OG FORHANDLINGSLINJE	101
8.3	DEN LANGE LOVLINJEN	105
8.4	DEN MELLOMLANGE LOVLINJEN	108
8.5	DEN KORTE LOVLINJEN KONTRA PLENARVEDTAKSLINJEN	109
8.6	NOEN KONSTITUSJONELLE FORUTSETNINGER	114
<b>9</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b>121</b>
	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b>123</b>

## 1 Innledning

### 1.1 Unionsstrid og konstitusjonell strid

Norges og Sveriges rettssystemer levde formelt stort sett atskilt fra hverandre gjennom hele unionstiden. Norge hadde kompetanse over sitt sett av rettskilder og dermed rettsregler, mens Sverige hadde det på tilsvarende måte. Slik var det også med de to statenes konstitusjoner. Og kongen regjerte i Norge i overensstemmelse med Grunnloven av 1814,<sup>1</sup> mens han i Sverige gjorde det samme i overensstemmelse med Regeringsformen av 1809.<sup>2</sup>

Det fantes to rettskilder som var del av Norges konstitusjonelle rett og hadde samme rang som Grunnloven. Den første var Riksakten av 1815.<sup>3</sup> Den var i formen en traktat mellom Norge og Sverige. Men som dens fulle tittel antydte, regulerte den konstitusjonelle forhold som var felles for de to statene, så som tronfølgen og det såkalte sammensatte statsråd.<sup>4</sup> Mange av dens bestemmelser var gjengivelser av bestemmelser i den norske Grunnloven, og noen dreide seg bare om Norge. Riksakten hadde da også ifølge dens § 12 status som grunnlov i Norge (men ikke i Sverige), selv om den bare kunne endres ved sammenfallende vedtak i de to statenes parlamenter. Slik forandring skjedde én gang i løpet av unionstiden: I 1845 ble § 7 om interimsgjeringen under den umyndige kongen, endret.

---

<sup>1</sup> Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 og nu, i Anledning af Norges og Sveriges Rigers Forening, nærmere bestemt i Norges overordentlige Storting i Christiania den 4de November 1814.

<sup>2</sup> Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Regeringsform, dat. Stockholm den 6 juni 1809, med de därefter av Konungen och riksdagen antagna förändringar.

<sup>3</sup> Rigs-Act, til Bestemmelse af de ved Foreningen mellem Norge og Sverige opkomne constitutionelle Forhold.

<sup>4</sup> Se om det siste punkt 2 nedenfor.

Den andre rettskilden var Suksesjonsordningen av 1810.<sup>5</sup> Den var vedtatt av den svenske Riksdagen, som alene hadde kompetanse til å endre den. Men gjennom en henvisning i Grunnloven § 6 første ledd, var den også del av norsk konstitusjonell rett og med samme rang som Grunnloven selv. Suksesjonsordningen inneholdt detaljerte bestemmelser om tronfølgen og om de kongeliges stilling.

Både Norge og Sverige opplevde i unionstiden hver for seg strid om tolking og endring av Grunnloven og Regeringsformen. Et norsk eksempel er at striden før og i 1884 rettslig sett tok form av et spørsmål om riktig tolking av Grunnloven.<sup>6</sup> Et svensk eksempel er endringen av Regeringsformen i 1885, som økte utenriksministerens og minsket kongens personlige kompetanse i utenrikssakene.<sup>7</sup> Begge disse sakene gjaldt i utgangspunktet kun tolking og endring av de rent nasjonale konstitusjonene.

Dette hindret likevel ikke at tolking og endring av Grunnloven og Regeringsformen hadde store konsekvenser for den andre staten. Sveriges endring av Regeringsformen i 1885 var et naturlig ledd i konstitusjonalismen: Kongens personlige kompetanse og makt ble svekket, mens statsrådenes kompetanse og makt økte.<sup>8</sup> Dermed økte også Riksdagens makt, siden statsrådene stod konstitusjonelt ansvarlige overfor den. Men bare kongen kunne sies også å være et norsk organ;<sup>9</sup> dét var ikke den svenske

---

<sup>5</sup> Successionsordning, varefter den högborne furstes, Svea rikets utkorade kronprins, hans kungl. höghets, prins JOHAN BAPTIST JULII av Ponte-Corvo manliga bröstarvingar skola äga rätt till den kungl. svenska tronen, samt att Svea rikets styrelse tillträda; av Konung och Rikens Ständer gjord och fastställd på urtima riksdagen i Örebro den 26 september 1810.

<sup>6</sup> Spørsmålet om kongens sanksjonskompetanse overfor grunnlovsendringer lå litt kryptisk i Odelstingets tiltalebeslutning og Riksrettens dom gjengitt i Rigsrets-Tidende (1883-1884) henholdsvis bind 1 s. 1-2 og bind 3 s. 765.

<sup>7</sup> Se punkt 5.1 nedenfor, Getz (1903) s. 719 flg., Morgenstierne (1897a) s. 128. og særlig Stråth (2005) s. 269 flg.

<sup>8</sup> Herlitz (1964) s. 141-142 og Michalsen (2006) s. 500.

<sup>9</sup> Grunnloven § 1 og Riksakten § 1. I den samtidige konstitusjonelle og folkerettslige litteraturen ble unionen av noen oppfattet som en realunion, mens andre oppfattet den som en personalunion, se Höjer (1885) s. 171-173. Kategoriseringen kom an på hvordan man definerte begrepene. Morgenstierne trakk en snever ramme rundt begrepet personalunion og kalte det i stedet en "Thronforbindelse", se Morgenstierne

utenriksministeren. Dermed kunne Norge i 1885 frykte å tape innflytelse over utenrikssaker, selv om kongen formelt beholdt den endelige beslutningskompetansen.

Unionstiden opplevde også strid om tolking og endring av Riksakten. Spørsmålene om Norges rett til deltagelse i det felles eller til eget utenriksstyre, opptrådte ofte (men ikke alltid) i form av spørsmål om tolking og endring av både Grunnloven og Riksakten. For eksempel ble det tre ganger nedsatt en unionskomité med mandat å foreslå revisjon av Riksakten, og alle tre gangene foreslo komitéene omfattende forandringer av utenriksstyret.<sup>10</sup> I det hele tatt illustrerer spørsmålene om Norges rett til deltagelse i det felles eller til eget utenriksstyre hvor tett sammenheng det var mellom Riksakten og Grunnloven og mellom unionsrett og nasjonal konstitusjonell rett.<sup>11</sup>

## 1.2 Problemstilling

Med en reservasjon for at en del norske utenrikssaker ble behandlet i rent norsk statsråd, hadde Norge under unionen med Sverige aldri noen form for eget utenriksstyre, verken utenriksminister, utenriksdepartement, diplomati eller konsulatvesen. Hele utenriksstyret ble fra 1814 til 1905 styrt av kongen, svenske eller såkalte unionelle organer etter bestemmelser i den svenske Regeringsformen eller Riksakten.

Norge oppnådde også lite når det gjaldt å skaffe seg større deltagelse i det felles utenriksstyret i unionstiden. De eneste formelle forandringene i løpet av unionens 91 år, var de kongelige resolusjonene på 1830- og 1840-tallet som blant annet gav den norske statsministeren i Stockholm adgang til det ministerielle statsråd.<sup>12</sup> I tillegg skjedde det forandringer i praksis som kanskje økte den norske innflytelsen noe.<sup>13</sup>

---

(1896) s. 41 flg. Samtidig karakteriserte han uenigheten som "den fuldstændige ørkesløse terminologiske Strid om Forskjellen mellem "Realunion" og "Personalunion", se Morgenstjerne (1896) s. 1.

<sup>10</sup> Se punkt 4.8, 4.10 og 7.1 nedenfor.

<sup>11</sup> Michalsen (2006) s. 494-495.

<sup>12</sup> Se punkt 4.6 nedenfor.

<sup>13</sup> Se punkt 4.9 nedenfor.

Avhandlingen tar sikte på en redegjørelse for og analyse av de norske linjene for å sikre Norge enten eget utenriksstyre eller (større) deltagelse i det felles utenriksstyret. Problemstillingen er altså ikke det materielle, men det prosessuelle. For eksempel spørres det ikke om Norge hadde rett til egen utenriksminister, men hvilke framgangsmåter som ble brukt for å skaffe Norge det. Framgangsmåtene kalles her linjene.

Avhandlingens emne er de *norske* linjene for å sikre Norge enten eget utenriksstyre eller (større) deltagelse i det felles utenriksstyret. Det fantes også svenske linjer som hadde dette som mål.<sup>14</sup> Andre svenske linjer tok derimot ikke sikte på å fremme Norges sak på området og ble i stedet brukt for å sikre Sverige en stilling som en slags først blant likemenn i utenriksstyret. De svenske linjene vil i liten grad bli berørt, og da bare som svar på norske linjer. Slik føyer kanskje emnet seg inn i en norsk tradisjon som behandler unionshistorien som en del av norsk historie, og ikke omvendt.<sup>15</sup>

Når det skrives om linjene for å sikre Norge enten eget utenriksstyre eller (større) deltagelse i det felles utenriksstyret, fokuseres det først og fremst på de siste tjue årene av unionshistorien. Linjebegrepet ser i det hele tatt ut til å ha oppstått som navn på noen framgangsmåter som ble brukt i de få årene 1891-1895 og 1905, nemlig den lange lovlinjen, den korte lovlinjen og plenarvedtakslinjen (beslutningslinjen).<sup>16</sup> Og det finnes nok av problemstillinger til å begrense avhandlingen til årene 1885-1905.

Avhandlingen ville inidlertid miste en viktig dimensjon dersom perioden inntil 1885 ble forbigått. Linjer ble nemlig brukt i spørsmålet om utenriksstyret gjennom nesten hele unionstiden, og de var innbyrdes svært forskjellige. For eksempel var det et hav av forskjell mellom Stortingets svakt formulerte henstilling til kongen i 1827 og dets

---

<sup>14</sup> Se for eksempel punkt 5.2 om det svenske forslaget om å øke Norges representasjon i ministerielt statsråd.

<sup>15</sup> Michalsen (2006) s. 497.

<sup>16</sup> Se for eksempel Bull (1927) s. 50. Bull blir noen ganger alfabetisert som Hagerup Bull, men jeg følger den språklige regelen og alfabetiserer ham og alle andre etter etternavnet.

vedtak om opprettelse av norsk konsulatvesen i 1893. Avhandlingen tar sikte på å vise denne dimensjonen og at de norske linjene i spørsmålet om utenriksstyret var preget av både kontinuitet og brudd. En linje ble sjelden benyttet i lenger tid enn noen år, og dermed oppstod hyppige brudd i linjespørsmålet. Samtidig ble særlig forhandlingslinjen brukt mange ganger, og dette innebar en viss kontinuitet.

Men fra 1885 intensiverte Norge framstøtene i saken betydelig.<sup>17</sup> Fra 1885 til 1905 tok spørsmålet om utenriksstyret en vesentlig del av den politiske og rettslige dagsordenen. Dette betyr for det første at det finnes mer materiale fra perioden og for det andre at jeg dermed behandler perioden mer utførlig enn tiden før 1885.

Avhandlingen deler linjenes historie inn i fem perioder. Den første begynner i 1818 med Flors spørsmål og slutter i 1871 med den endelige bileggelsen av den andre unionskomitéens betenkning. Her var det snakk om tilsynelatende spredte linjer fra Norges side, men det fantes likevel en sammenheng mellom de fleste av dem.

Den andre perioden begynner i 1885 med endringen av den svenske Regeringsformen og slutter i 1891 med avslutningen av regjeringen Stangs forhandlingslinje. Fokus var her særlig rettet mot statsrådsbehandlingen av utenrikssakene og mot utenriksministeren.

Den tredje perioden begynner i 1891 og slutter i 1895. Den ble preget av Venstres såkalte knyttnevepolitikk, der linjene innebar ensidige norske vedtak uten forhandlinger med Sverige. På den andre siden var fokus begrenset til konsulatvesenet.

Den fjerde perioden begynner i 1895 og slutter i 1905. Den bestod i hovedsak av to forhandlingsrunder, der den første hadde hele utenriksstyret som tema (statsrådsbehandlingen, utenriksministeren, utenriksdepartementet, diplomatiet og konsulatvesenet), mens den andre bare tok for seg konsulatvesenet.

---

<sup>17</sup> Den utløsende årsaken til dette er beskrevet i punkt 5.1.



Den femte perioden varer noen måneder fram til 7. juni 1905. Den ble markert av at Stortinget etter mange underhåndsdiskusjoner kom fram til en linje som i hvert fall utad syntes å være enstemmig. Periodens mål var formelt å opprette særskilt norsk konsulatvesen, men linjen som ble valgt førte mer eller mindre tilsiktet til unionens oppløsning.

Unionsforholdet mellom Norge og Sverige bød også på andre problemer enn spørsmålet om utenriksstyret. Det er tilstrekkelig å nevne flaggsaken og stattholdersaken som eksempler.<sup>18</sup> Jeg berører disse andre unionsproblemene dersom og der de er relevante for emnet til denne avhandlingen.<sup>19</sup>

### 1.3 Kilder

Som det primære kildegrunnlaget har jeg i hele avhandlingen benyttet offisielle utredninger, forslag, innstillinger og debatter, det meste trykket i Stortingsforhandlingene. Det har i det hele tatt vært et mål konsekvent å trekke fram, bruke og henvise til denne kilden, selv om de samme opplysningene finnes i for eksempel sekundærlitteraturen. Bare slik kan nemlig linjene bli *analysert*, i stedet for å bli *referert* til med sekundærlitteraturens senere ord.

Stortingsforhandlingene inneholdt mindre de første tiårene enn senere. Blant annet var det ingen referater fra debattene. Og i 1905 foregikk det nesten ingen diskusjon om linjene i stortingssalen. Forhandlingene skjedde i stedet i spesialkomitéen og uformelt.

Avhandlingen bygger imidlertid selvsagt også på mye annen litteratur. Dette gjelder samtidige opptegnelser, særlig i form av dagbøker, og senere historiske framstillinger. Denne litteraturen bygger ofte i neste omgang på kilder som er mindre tilgjengelige,

---

<sup>18</sup> Se Ensrud (2004) og Ensrud (2005) om flaggsaken.

<sup>19</sup> Se for eksempel punkt 5.2 nedenfor om stattholdersaken.

eller i hvert fall kilder som det innenfor rammen av denne avhandlingen ikke har vært mulig å gjennomgå. For eksempel gjelder dette aktørenes muntlige utsagn og brev.

Ikke minst har jeg brukt en god del samtidig rettsvitenskapelig og nåtidig rettshistorisk litteratur. Den samtidige rettsvitenskapelige litteraturen har særlig vært norske bøker og artikler om konstitusjonell rett, unionsrett eller en blanding av disse, mens den nåtidige rettshistoriske litteraturen for en stor del er et produkt av forskningsprosjektet om unionens rettshistorie ved Det juridiske fakultet i Oslo.

Kildetilfanget er større enn avhandlingens noter og litteraturliste gir inntrykk av, samtidig som de kildene som faktisk er brukt inneholder langt flere detaljer enn det jeg innenfor rammen av denne avhandlingen kan skrive om. Særlig gjelder dette de siste tjue årene av perioden. Herfra er for eksempel stortingsdebattene om utenriksstyret mange og langvarige. Men i denne avhandlingen er referatene fra disse debattene begrenset, slik at bare enkelte punkter fra de viktigste aktørenes taler er inkludert. Essensen fra de ulike debattene er likevel tydelig.

## 2 Det materielle: Utenriksstyret

### 2.1 De norske kravene om utenriksstyret

Når jeg ovenfor har skrevet om linjene for å sikre Norge enten eget utenriksstyre eller (større) deltagelse i det felles utenriksstyret, handler dette om ulike krav som kan deles inn i fem grupper. Den første gruppen norske krav gjaldt statsrådsbehandlingen av utenrikssakene.

Det fantes tre mulige former for statsråd som norske utenrikssaker kunne behandles i: (Rent) norsk statsråd, sammensatt statsråd og såkalt ministerielt statsråd.<sup>20</sup> Begrepene oppstod delvis på grunn av organenes sammensetning og delvis på grunn av deres kompetanse.

Norsk statsråd hadde hjemmel i Grunnloven § 28, bestod bare av norske statsråder og behandlet utelukkende norske saker. Det fantes to former for norsk statsråd, avhengig av hvilken av de to statene kongen befant seg i: Statsråd i Norge med alle statsrådene, og statsråd i Sverige med den hos kongen alltid værende norske statsministeren og to statsråder etter Grunnloven § 15. Begge disse to typene norsk statsråd utøvde altså sin kompetanse etter Grunnloven § 28, og denne bestemmelsen unntok diplomatiske saker (og egentlige militære kommandosaker) fra behandling i organet. Slik begrepet diplomatiske saker ble forstått, unntok bestemmelsen mange av utenrikssakene fra norsk statsråds kompetanse, i hovedsak slike ”der maa behandles paa diplomatisk Vei, med

---

<sup>20</sup> I tillegg opprettet Riksakten § 4 andre ledd et ”overordentlig statsråd” når kongen ville begynne krig.

Dette bestod av alle de to rikenes statsråder. Videre opprettet Riksakten § 7 en interimsregjering når kongen var umyndig. Interimsregjeringen hadde kompetanse til å styre statene midlertidig inntil deres nasjonalforsamlinger hadde valgt kongens formynder. Riksakten § 3 første ledd gav interimsregjeringen kompetanse til å styre rikene midlertidig også når kongen var død uten å ha etterlatt en tronfølger. Både det overordentlige statsråd og interimsregjeringen måtte ha kompetanse i utenrikssaker.

andre Ord angaaende hvilke der maa føres Underhandlinger med fremmede Magter, fordi de angaa Rigets Forhold til disse”.<sup>21</sup>

Dette statsrådets kompetanse må presiseres: Grunnloven § 28 *forbød* ikke behandlingen av diplomatiske saker i norsk statsråd. Bestemmelsen gikk ikke lenger enn til å unnta slike saker fra *obligatorisk* statsrådsbehandling. Det hendte i unionshistorien at rent norske diplomatiske saker ble behandlet i dette organet.<sup>22</sup>

Sammensatt statsråd<sup>23</sup> hadde hjemmel i Riksakten § 5 og for Norges del Grunnloven § 38, bestod av både norske og svenske statsråder og behandlet kun saker som angikk begge statene. Det fantes to former for sammensatt statsråd: Egentlig norsk statsråd supplert med tre svenske statsråder og egentlig svensk statsråd supplert med den hos kongen alltid værende norske statsministeren og to statsråder.<sup>24</sup>

Sammensatt statsråds kompetanse var altså å behandle saker som etter Riksakten § 5 ”angaa begge Riger”. Den nærmere avgrensning av organets kompetanse var imidlertid et vanskelig tolkningsspørsmål.

For det første gav uttrykket ”som angaa begge Riger” selv opphav til en langvarig og omfattende diskusjon om hvordan det sammensatte statsråds kompetanse skulle fastlegges. Diskusjonen foregikk nærmest fra unionens begynnelse til dens slutt i både politisk-juridiske og mer akademisk-juridiske former og fora.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Se nærmere Aschehoug (1891-1893) bind 1 s. 227-228.

<sup>22</sup> Se et eksempel i Aschehoug (1891-1893) bind 1 s. 161.

<sup>23</sup> Jeg avgrenser her mot to interessante debatter, siden dette er en oversikt. For det første kunne det spørres om det i det hele tatt fantes unionelle organer, altså organer som ikke var enten norsk eller svensk., men felles. For det andre var det et tema som satt på spissen handlet om hvorvidt og i hvilken form det sammensatte statsråd eksisterte. De to debattene hang nøye sammen. Se Michalsen (2005) s. 249-254 og 256-261 med videre henvisninger.

<sup>24</sup> Det hersket uenighet om hvilken av de to typene sammensatt statsråd som skulle benyttes til enhver tid: Skulle det bero på sakens art eller på hvor kongen befant seg? Se om det første synet den norske regjeringens ”initiativteori” og om det andre standpunktet den svenske regjeringens ”geografiteori” i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) s. 54-55.

<sup>25</sup> Mer om diskusjonen i punkt 5.2 nedenfor.

For det andre medførte i praksis den svenske Regeringsformen § 11 at få utenrikssaker ble behandlet i sammensatt statsråd. Man skulle tro de fleste av Norges og Sveriges utenrikssaker ville bli behandlet i dette organet. Mange slike saker angikk utvilsomt begge statene direkte, og mange andre hadde (indirekte) betydning for begge statene selv om de bare direkte angikk den ene. Men få utenrikssaker ble altså behandlet her. Verdt å merke seg er at utnevning av ”Gesandter”, det vil si høyere utenrikske tjenestemenn som omfatter det vi i dag kaller ambassadører og andre diplomater, ikke skjedde i sammensatt statsråd. Årsaken til dette var at den svenske Regeringsformen § 32 bestemte at slike saker skulle avgjøres etter bestemmelsen i § 11 om ”ministeriella mål”, altså i ministerielt statsråd. Og siden Regeringsformen var grunnlov i Sverige mens Riksakten ikke var det, ble Regeringsformen og dens § 11 ansett å gå foran Riksakten og dens § 5 i Sverige.

Ministerielt statsråd hadde ikke hjemmel i noen norsk eller unionell rettskilde, verken Grunnloven eller Riksakten. Dette organets rettslige grunnlag var den svenske Regeringsformen § 11, og det bestod opprinnelig bare av svenske statsråder. Navnet kom av at dette statsrådet hadde kompetanse til å behandle såkalte ”ministeriella mål”, som betyr utenrikssakene.<sup>26</sup> Poenget i denne sammenheng er at praksis i unionstiden raskt ble at de fleste utenrikssakene ble behandlet her, også de som angikk Norge. Verdt å merke seg er at utnevning av diplomater skjedde her. Som ovenfor omtalt hadde dette kun hjemmel i den rent svenske rettskilden Regeringsformen § 32 jf. § 11.

De utenrikske sakenes behandling i ministerielt statsråd med bare svenske statsråder til stede, var selvsagt lite betryggende for Norge. Fra 1835 ble Norge representert der, men det er to årsaker til at den norske representasjonen i ministerielt statsråd fremdeles ikke var tilfredsstillende for Norge. Den første årsaken var prosessuell: Norges representasjon ble opprinnelig besluttet i en resolusjon i ministerielt statsråd selv, og

---

<sup>26</sup> Begrepet ”ministeriella mål” ble definert i Regeringsformen § 11 som alle saker som angikk Sveriges forhold til fremmede makter. Begrepet kunne dermed synes å være mer omfattende enn tolkningen av begrepet ”diplomatiske Sager” i Grunnloven § 28.

først senere ble resolusjonen gjentatt i norsk statsråd.<sup>27</sup> Dermed var ett synspunkt at Norges representasjon hadde hjemmel i en resolusjon i ministerielt statsråd, hvis kompetanse igjen hadde hjemmel i den rent svenske Regeringsformen. Det kunne altså hevdes at ingen norsk (Grunnloven) eller unionell (Riksakten) rettskilde gav Norge plass i dette statsrådet. I stedet var det et svensk kompetansegrunnlag.<sup>28</sup> Dessuten var Norges stilling her prekær, fordi kongen når som helst kunne oppheve resolusjonen.<sup>29</sup>

Den andre årsaken var materiell: Norges representasjon i ministerielt statsråd var mindre enn Sveriges. Før endringen i Regeringsformen § 11 i 1885 møtte fra svensk side to og fra 1885 tre representanter.<sup>30</sup> Fra norsk side møtte kun den hos kongen værende statsministeren *eller* en annen norsk statsråd, altså alltid kun én person.

De norske kravene om statsrådsbehandlingen av utenrikssakene gikk først og fremst ut på å rette opp disse utilfredsstillende sidene ved ministerielt statsråd. For det første ble det forsøkt å gjøre Riksakten til organets rettslige grunnlag.<sup>31</sup> For det andre krevde Norge flere representanter der, og helst like mange som Sverige.<sup>32</sup> For det tredje var det et ønske om å overføre saker fra ministerielt til sammensatt statsråd, blant annet fordi dette ville operasjonalisere statsrådenes konstitusjonelle ansvar.<sup>33</sup> For det fjerde ble det også fremmet forslag om at utenrikssaker som bare angikk én av statene, skulle behandles i dette lands statsråd og at utenrikssaker som angikk begge rikene, skulle behandles i sammensatt statsråd.<sup>34</sup>

Den andre gruppen norske krav gjaldt utenriksministeren. Han var svensk embetsmann hele unionsperioden. Noen norske krav gikk ut på at utenriksministeren skulle være

---

<sup>27</sup> Se punkt 4.6 nedenfor.

<sup>28</sup> Se likevel diskusjonen om dette i sammensatt statsråd 17. april 1885, punkt 5.2 nedenfor.

<sup>29</sup> Sverdrup i Sth. Tid. (1885) s. 1187.

<sup>30</sup> Se likevel punkt 4.6 nedenfor om den mindre varianten av ministerielt statsråd der kun utenriksministeren møtte fra svensk side.

<sup>31</sup> Se for eksempel punkt 4.8 nedenfor.

<sup>32</sup> Se for eksempel punkt 5.3 nedenfor.

<sup>33</sup> Se for eksempel punkt 4.9 nedenfor.

<sup>34</sup> Se punkt 7.1 nedenfor.

felles embetsmann for begge rikene og at han dermed kunne være enten norsk eller svensk.<sup>35</sup> Norge krevde imidlertid oftest særskilt norsk utenriksminister.<sup>36</sup>

Den tredje gruppen norske krav gjaldt utenriksdepartementet. Her fulgte de to hovedkravene samme mønster som kravene om utenriksministeren. Spørsmålene kunne da heller ikke atskilles. Men i tillegg vokste det fram et krav om at nordmenn måtte få adgang til faste stillinger og i det hele tatt en større andel av postene i det svenske utenriksdepartementet.<sup>37</sup>

Den fjerde gruppen norske krav gjaldt diplomatiet. Dette var felles i hele unionsperioden. Dermed ble det for det første krevd særskilt norsk diplomati.<sup>38</sup> For det andre var det et alternativt mål at flere nordmenn skulle bli ansatt også her.<sup>39</sup>

Den femte gruppen norske krav gjaldt konsulatvesenet. Også dette var felles i hele unionsperioden. Således ble det for det første krevd særskilt norsk konsulatvesen<sup>40</sup> og at svenske organer ikke skulle ha kompetanse over dette.<sup>41</sup> For det andre var det også her et alternativt ønske om å få ansatt flere nordmenn.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> Se for eksempel punkt 4.8 nedenfor.

<sup>36</sup> Se for eksempel punkt 4.5 nedenfor.

<sup>37</sup> Se Stråth (2005) s. 115-118 og punkt 4.10 nedenfor.

<sup>38</sup> Se for eksempel punkt 7.1 nedenfor.

<sup>39</sup> Se punkt 4.10 nedenfor.

<sup>40</sup> Se for eksempel punkt 8.2-8.4.

<sup>41</sup> Se punkt 7.2 nedenfor.

<sup>42</sup> Se for eksempel punkt 6.1 nedenfor.

### 3 Det prosessuelle: Linjene

#### 3.1 Linjer for hva?

Hva var linjene strategier *for*? Jeg har ovenfor i punktet om problemstillingen omtalt hva som var linjenes hovedfokus i de forskjellige tidsperiodene som avhandlingen er delt inn i,<sup>43</sup> og i forrige punkt har jeg presentert de ulike norske kravene. Linjene var selvsagt i utgangspunktet framgangsmåter for å oppnå det som ble krevd. Men ser vi tilbake på perioden 1885-1905, oppstår spørsmålet om linjene bare var strategier for det som faktisk ble hevdet, eller om målet var noe enda større: Unionsoppløsning.

Så sent som i månedene før juni 1905 var et særskilt norsk konsulatvesen fremdeles det offisielle målet for Stortingets og regjeringen Michelsens linje.<sup>44</sup> Imidlertid *måtte* man tenke seg unionsoppløsning som subsidiært mål i det øyeblikk man landet på den korte lovlinjen. For denne linjen forutsatte at regjeringen ikke ville akseptere at kongen nektet å sanksjonere konsulatloven, og hva ville skje *deretter*?<sup>45</sup> Edvard Hagerup Bull skrev at Norge stod samlet om "[e]nten en union som fuldt respekterte Norges suverenitet, eller ingen union",<sup>46</sup> og Francis Hagerup skrev at en aksjon var det samme som en unionsoppløsning.<sup>47</sup> Men det er nok litt forhastet når Langslet skriver at da forhandlingene med Sverige strandet i årsskiftet 1904-1905, forstod de fleste at

---

<sup>43</sup> Se punkt 1.2 ovenfor.

<sup>44</sup> Dette framgår for eksempel av spesialkomitéens innstilling i Indst. S. XX C (1904-1905) og Michelsens redegjørelse for Stortinget 15. mars om regjeringens program, inntatt i St.tid. (1904-1905) s. 1505.

<sup>45</sup> Se punkt 8.5 og 8.6 nedenfor.

<sup>46</sup> Bull (1927) s. 50. Edvard Hagerup Bull (1855-1938) var jurist og liberal høyrepolitiker. Han var i perioder stortingsrepresentant, statsråd og fra 1893 til 1918 høyesterettsdommer.

<sup>47</sup> Hagerup (1951) s. 125. George Francis Hagerup (1853-1921) var jurist og høyrepolitiker. Han var professor ved universitetet i Kristiania fra 1887, stortingsrepresentant, statsråd, statsminister 1895-1898 og 1903-1905 og Norges minister i København og Stockholm.



unionsoppløsning var den eneste utveien.<sup>48</sup> For det var ikke allerede da klart hvilken linje som ville bli ført og med hvilket mål.

Det er vanskeligere å si noe om unionsoppløsning var det egentlige og ikke bare subsidiære målet for mange til å begynne med, og i tilfelle hvor tidlig. Tanken om en unionsoppløsning hadde blitt manet fram allerede av Johannes Steen<sup>49</sup> i sin ”derefter”-tale 13. mars 1893, men ingenting tyder på at han eller andre aktører egentlig ønsket unionsoppløsning da.<sup>50</sup> Imidlertid skrev Sigurd Ibsen en artikkel i 1898 der han åpent tok til orde for å oppløse unionen, dersom det var sannsynlig at Norge ville kunne ”sætte bo under egen konge”.<sup>51</sup>

Bull skrev i forbindelse med februar 1905 at ikke mange hadde unionsoppløsning som egentlig mål.<sup>52</sup> I hvert fall en del av Venstres politikere gikk inn for dette, som statsråd Schøning i Hagerups regjering.<sup>53</sup> Også innen Høire forekom dette synet, for eksempel hos Bull selv.<sup>54</sup>

En mulighet var selvsagt at kongen sanksjonerte vedtaket om konsulatvesenet i 1905 og dermed brakte saken ut av verden for denne gang. En del ønsket nok dette, og det er

---

<sup>48</sup> Langslet (2004) s. 303.

<sup>49</sup> Johannes Wilhelm Christian Steen (1827-1906) var skolemann og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant flere ganger fra 1859, stortingspresident 1881-1888 og 1895-1898 og statsminister 1891-1893 og 1898-1902.

<sup>50</sup> Se punkt 6.1 nedenfor.

<sup>51</sup> Ibsen (1898) og Ibsen (1906) s. 208-209 og 211. Sigurd Ibsen (1859-1930) var forfatter, jurist, diplomat og politiker. Han hadde italiensk juridisk doktorgrad, skrev artikler og bok om blant annet konsulatsaken, var ekspedisjonssjef i Indredepartementets utenriksavdeling, statsråd og norsk statsminister i Stockholm 1903-1905.

<sup>52</sup> Bull (1927) s. 50.

<sup>53</sup> Schøning (1950) s. 228-229. Jakob Marius Schøning (1856-1934) var embetsmann og radikal venstrepolitiker. Han var statsråd 1903-1905.

<sup>54</sup> Bull (1927) s. 29. Samtidig skriver han et annet sted at han ønsket konsulatloven sanksjonert, Bull (1927) s. 63.

blitt hevdet at Christian Michelsen befant seg blant disse.<sup>55</sup> Dette ble imidlertid ansett som urealistisk, også av dem som virkelig håpet på det, som Hagerup. Han forutså at Norge og Sverige ville presse kongen til henholdsvis sanksjon og sanksjonsnektelse, og kongen ville som alltid tidligere støtte seg til den største – og nærmeste – staten.<sup>56</sup> Ibsen refererte senere fra en samtale med kongen, der sistnevnte hadde sagt at ”[kongen] kan ikke legge sig ud med Sverige. Husk paa, at Sverige er det større land, og at dynastiet kom did, før det kom til Norge”.<sup>57</sup>

For øvrig skiftet flere aktører underveis standpunkt til linjene og hva som var det endelige målet med dem. For eksempel skriver Wyller at Michelsen våren 1905 var innom både adresselinjen, den korte lovlinjen og plenarvedtakslinjen, noen av dem flere ganger. Michelsens mulige ubesluttomhet våren 1905 ble da også av Ibsen kalt ”den rene meny av standpunkter”.<sup>58</sup> Mestad framstiller derimot Michelsen i et litt annet lys, som den som i første rekke utformet Stortingets og regjeringens strategi 1905.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Johan Castberg (1906) s. 14-15 og Wyller (1975) s. 81. Men se Mestad (2005) s. 355 og 359 og Schønning (1950) s. 259, der Michelsen 17. desember 1904 ”sier seg enig i at nå får unionen ramle”. Peter Christian Hersleb Kjerschow Michelsen (1857-1925) var skipsreder og moderat venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant, statsråd 1903-1905 og statsminister 1905-1907.

<sup>56</sup> Hagerup (1951) s. 55.

<sup>57</sup> Ibsen (1906) s. 212.

<sup>58</sup> Wyller (1975) s. 60.

<sup>59</sup> Mestad (2005).

## 4 Linjene før 1885

### 4.1 Innledning

I de første unionsårene ble spørsmålene om utenriksstyret lite problematisert i Norge. Allerede i 1815 utgav Henrik Steenbuch<sup>60</sup> sitt verk *Bemærkninger over Norges Grundlov af 4de November 1814*. Verket inneholdt få antydninger om de vanskelige spørsmålene som senere skulle oppstå, men det fantes noen.

I sin kommentar til Grunnloven § 15 andre ledd om statsrådsavdelingen i Stockholm, skrev Steenbuch at avdelingen også med hensyn til ”Rigets udvortes Anliggender” hadde de samme plikter og rettigheter som Den norske regjering<sup>61</sup> i Norge. Videre skrev han om samme bestemmelses tredje ledd at plikten til å innhente Den norske regjeringens betenkning også gjaldt ”Statens udvortes (§§26 og 38) [...] Anliggender”.<sup>62</sup> Om Grunnloven § 28 skrev forfatteren kort at diplomatiske saker uten tvil var det samme som ministerielle saker, det vil si slike som angikk statens forhold til fremmede makter.<sup>63</sup>

Et tilløp til problematisering fantes i omtalen av de felles (i realiteten svenske) utenrikske sendemenn:

---

<sup>60</sup> Henrik Lauritz Nicolai Steenbuch (1774-1839) var jurist. Han var den første lærer i konstitusjonell rett ved det nyopprettede universitetet i Christiania.

<sup>61</sup> Den norske regjering (med stor D) blir gjerne brukt som betegnelse på kollegiet av statsråder som til enhver tid befant seg i Norge. Disse kunne utøve kompetanse i kongens fravær etter Grunnloven § 13, eventuelt med visekongen eller stattholderen i spissen.

<sup>62</sup> Steenbuch (1815) s. 36-37.

<sup>63</sup> Steenbuch (1815) s. 75.

”Kan en Svensk være Kongen af Norges Gesandt, eller en Nordmann Kongen af Sveriges, elle maa Kongen sende en Gesandt for hvert Rige? Det sidste vil vel af gode Grunde ikke blive Tilfældet. Men, da Foreningen er bygget paa broderlig Lighed, saa kan ventes, at den svenske og norske Fødsel her saavel som i Henseende til Statholderskabet og Consulatene vil, saavidt mulig, alternere.”<sup>64</sup>

Han avviste altså for det første uten noen begrunnelse at Norge og Sverige kunne ha særskilt diplomati og konsulatvesen og forutsatte for det andre at stillingene ville bli rimelig fordelt mellom de to landene. Det første skulle bli et omstridt spørsmål senere,<sup>65</sup> og det andre skulle vise seg ikke å slå til.<sup>66</sup>

Det er ikke spesielt merkelig at Steenbuch i 1815 ikke problematiserte mer om Norges forhold til utenriksstyret og utenriksvesenet. Verket utgjorde et av de første bidragene til en egen norsk rettsforskning, og dets betydning lå kanskje først og fremst i at det var den første noenlunde helhetlige gjennomgangen av Grunnloven.<sup>67</sup> Spørsmålene om utenriksstyret og utenriksvesenet var fremdeles ikke satt på spissen av Stortinget eller regjeringen.<sup>68</sup>

Christian Magnus Falsen<sup>69</sup> problematiserte spørsmålene i enda mindre grad i sitt verk *Norges Grundlov gennemgaaet i Spørgsmaal og Svar* fra 1818. Den eneste antydningen i denne boken gjaldt Grunnloven § 28 og utenriksstyret. Forfatteren skrev

---

<sup>64</sup> Steenbuch (1815) s. 52-53.

<sup>65</sup> Se punkt 4.5 nedenfor.

<sup>66</sup> Et av hovedargumentene i kampen fra 1891 til 1895 for å opprette et særskilt norsk konsulatvesen, var nettopp at ”[h]ovedmangelen ligger deri, at ikke Konsulerne paa samtlige viktigere Poster er Nordmænd”. Se Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 28.

<sup>67</sup> Se om Steenbuchs interessante konstitusjonelle tenking generelt Michalsen (2005) s. 215-221, Seip (1997a) s. 90-98 og Slagstad (2001) s. 70-72.

<sup>68</sup> Først senere skulle Steenbuch gjøre seg mer bemerket i unionsrettsforskningen. Se Michalsen (2005) s. 215-221, særlig s. 219-221.

<sup>69</sup> Christian Magnus Falsen (1782-1830) var embetsmann og politiker. Han skrev sammen med lektor Johan Gunder Adler det viktigste utkastet til Grunnloven, var sentral i Riksforsamlingen på Eidsvoll i 1814 og var senere stortingsrepresentant, stiftamtman i Bergen og høyesterettsjustitiarius.

kort at Grunnloven § 28 innebar at diplomatiske saker kunne avgjøres utenfor statsråd, noe som betød at kongen kunne avgjøre slike saker alene.<sup>70</sup>

Også utenfor rettsforskningen stod spørsmålene om utenriksstyret lite sentralt i de første unionsårene. En episode fra Stortinget illustrerer dette: Assessor Eliesson fremmet på Stortinget i 1821 et grunnlovsforslag om å oppheve statsministerembetet.<sup>71</sup> Forslaget var først og fremst begrunnet i sparehensyn.<sup>72</sup> Men dersom det hadde blitt vedtatt, ville den norske statsrådsavdelingen i Stockholm sikkert ha mistet tyngde i forhold til den svenske regjeringen. Det ville kanskje igjen ha svekket den allerede spede norske innflytelsen over utenriksstyret.

## 4.2 Flors spørsmål 1818

Det første tilløpet til en linje for å oppnå norsk deltagelse i utenriksstyret, var Peter Flors spørsmål på Stortinget i 1818 om ikke utenrikssakene som utelukkende angikk Norge burde ekspederes av statsrådsavdelingen i Stockholm. Flor vant intet gehør.<sup>73</sup>

Spørsmålet ble reist i forbindelse med gjennomgangen av statsrådsprotokollene. Komitéen på Stortinget som gjennomgikk protokollene svarte for det første at Grunnloven § 28 uttrykkelig unntok diplomatiske saker fra statsrådsbehandling. For det andre syntes Grunnloven § 26 å overlate slike saker til kongen personlig, ”hvilket vel ogsaa, ifølge de diplomatiske Sagers Natur var aldeles Fornødent”. For det tredje kunne derfor kongen la slike saker ekspederes av hvem han ville, når utenriksstyret var felles med Sverige. For det fjerde mente komitéen at Flor ikke kunne hente argumenter fra Riksakten i saken, siden Riksakten alene angikk saker som var felles for de to statene, mens denne saken kun angikk rent norske utenrikssaker.

---

<sup>70</sup> Falsen (1818) s. 51-52.

<sup>71</sup> Sth. Forh. (1821) august, tillegg, s. 14.

<sup>72</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 159-160.

<sup>73</sup> Pierre Poumeau (”Peter”) Flor (1775-1848) var offiser, redaktør og politiker. Han var krigsråd og stortingsrepresentant blant annet i 1818 og 1821.

Etter denne korte tolkingen av Grunnloven og Riksakten og på grunn av sakens natur, var det således etter komitéens mening ikke å vente at statsrådsprotokollene skulle inneholde noe om diplomatiske saker. Odelstinget vedtok deretter enstemmig at det ikke fant grunn til å foreta noen skritt i sakens anledning.<sup>74</sup>

#### 4.3 Falsens grunnlovsendringslinje 1821-1824

Det første forslaget om endring av Grunnloven som direkte angikk utenriksstyret, ble fremmet på Stortinget i 1821 av Carl Valentin Falsen.<sup>75</sup> Han foreslo å forandre Grunnloven § 32 fra å være en bestemmelse om Den norske regjeringens beslutninger generelt under kongens fravær til nettopp å være en bestemmelse om utenriksstyret. Forslaget gikk ut på at kongen kunne la de norske diplomatiske sakene *forberedes* og *behandles* på den måten han fant best. Men sakene skulle *avgjøres* av kongen i nærvær av både ”den Embedsmand, til hvem han har overdraget at foredrage Sagerne” og den norske statsministeren i Stockholm.<sup>76</sup>

Forslaget opprettet altså for det første et eget statsråd for de norske diplomatiske sakene. Men for det andre synes forslagets tekst lest isolert å opprette et norsk utenriksministerembete. Resten av Falsens forslag til Grunnloven § 32 viser nemlig at embetsmannen som fikk seg overdratt de diplomatiske sakene skulle være ansvarlig på den måten § 30 bestemte. Og § 30 regulerte statsrådenes ansvar, men dette måtte selvsagt leses som de *norske* statsrådene utnevnt på den måten Grunnloven §§ 21 og 28 bestemte.

Forslagets begrunnelse taler imidlertid for at det ikke var meningen å opprette en egen norsk utenriksminister. Falsens intensjon synes i stedet å ha vært å bringe den svenske utenriksministeren (den daværende svenske statsministeren for de utenlandske anliggender) sine embetshandlinger under norsk konstitusjonelt ansvar i tillegg til

---

<sup>74</sup> Sth. Forh. (1818) august, s. 451-453 og 537.

<sup>75</sup> Carl Valentin Falsen (1787-1852) var embetsmann og politiker. Han innehadde mange høye embeter og var stortingsrepresentant og medlem av presidentskapet i en rekke perioder.

<sup>76</sup> Sth. Forh. (1821) august, tillegg, s. 25-26.

svensk ansvar etter Regeringsformen.<sup>77</sup> Slik ble forslaget også oppfattet av Stortingets konstitusjonskomité i 1824.<sup>78</sup>

Selv om konstitusjonskomitéen uttrykte et behov for bestemmelser om diplomatiske sakers behandling,<sup>79</sup> innstilte den forslaget avvist. Begrunnelsen var blant annet at siden utenriksministeren var svensk undersått og embetsmann, kunne han kreve å dømmes etter svensk rett. For det andre kunne et nytt ansvar for denne embetsmannen bare pålegges ham ved overenskomst mellom Norge og Sverige. For det tredje stemte ikke forslaget overens med den gjeldende Regeringsformen § 11 om ministerielle sakers behandling, og det ville skape rettslige problemer for utenrikssaker som var felles for de to statene.<sup>80</sup> Etter dette forkastet Stortinget enstemmig forslaget.<sup>81</sup>

#### 4.4 Stortingets adresselinje 1827

På det neste Stortinget i 1827<sup>82</sup> hadde imidlertid de norske politikerne i storting og regjering fått erfare hvor viktig spørsmålet om norsk deltagelse i utenriksstyret var. Bakgrunnen var den såkalte Bodøsaken, som engasjerte Stortinget veldig i 1827.<sup>83</sup>

Saken gikk i korthet ut på at en engelsk smugler som hadde blitt behandlet i tråd med norsk rett, fikk det britiske utenriksdepartementet til å kreve erstatning fra den norske stat for trakassering og tap. Det hele ble en diplomatisk sak, og den viste hvor vingeclippet Norge var i utenrikssaker. For det første overførte kongen saken fra behandling i norsk til sammensatt statsråd. For det andre bestemte kongen at

---

<sup>77</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 277 flg.

<sup>78</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 287 flg.

<sup>79</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 290.

<sup>80</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 297 flg. Begrunnelsen inneholdt også andre elementer.

<sup>81</sup> Sth. Forh. (1824) mai, s. 302. Alle grunnlovsforslag ble forkastet i 1824. Se om dette og om grunnlovsconservatismen Kaartvedt (1964) s. 241 flg.

<sup>82</sup> Stortinget holdt inntil en grunnlovsendring i 1869 alminnelig sesjon (et ordentlig storting) bare hvert tredje år, jf. Grunnloven § 68 første punktum.

<sup>83</sup> Se generelt Steen (1954) s. 71 flg. for en omfattende og Kaartvedt (1995) s. 251 for en kort framstilling om saken.

erstatningsspørsmålet skulle forhandles av en norsk kommissær på Norges vegne, fordi den britiske ministeren nektet å forhandle med den norske stat.

I Stortinget ble Bodøsakens dokumenter først behandlet av komitéen som i henhold til Grunnloven § 75 bokstav f gjennomgikk regjeringsprotokollene og som avgav innstilling til Odelstinget. Odelstinget oversendte imidlertid saken til Stortinget i plenum med henstilling om å vurdere å treffe tiltak for å skaffe den norske statsministeren i Stockholm deltagelse i behandlingen av utenlandske saker og skaffe Norges konge en særskilt diplomatisk representasjon i utlandet. Odelstingets henstilling var nettopp basert på erfaringene vunnet ved den diplomatiske siden av saken.<sup>84</sup>

Omtrent samtidig som odelstingsbehandlingen av Bodøsaken, avgav komitéen som i henhold til Grunnloven § 75 bokstav g gjennomgikk de inngåtte traktatene, innstilling til Stortinget. Også her ble det ytret ønske om

”at Hans Majestæts constitutionelle Raadgivere og andre med Norges særskilte Tarv nøie bekjendte, og for dets Velstand og Ære besjælede Mænd aabnes al den Adgang til Deeltagelse deri, som Sagernes Natur, og Grundlovens samt Rigsactens, paa Liighedsprincippet grundede Bestemmelser, angaaende deslige Anliggender medføre eller tillade”.<sup>85</sup>

Komitéen inviterte i forlengelse av dette Stortinget til å vedta en adresse rettet til kongen med

”Ønsker om, at det maatte behage Hans Majestæt, saaledes som Storthinget med særdeles Tilfredshed erkjender at være skeet i nogle Tilfælde, i Almindelighed ved Behandlingen af diplomatiske Sager, og ved deslige Acters Afslutning og Udfærdigelse, forsaavidt de vedrøre Norges Interesse og Værdighed som selvstændigt Rige, at tilstede de constitutionelle Raadgivere og andre med Norges særskilte Tarv nøie bekjendte, og i Øvrigt dertil duelige Mænd al den Deeltagelse, som Hans Majestæts Omhue for dette

---

<sup>84</sup> Sth. Forh. (1827) juli, s. 181.

<sup>85</sup> Sth. Forh. (1827) fjerde del, s. 129.



Riges Bedste, efter Anliggendernes forskjellige Beskaffenhed, maatte finde anvendelig”.<sup>86</sup>

Stortinget vedtok å behandle Odelstingets henstilling og traktatkomitéens innstilling i en felles adresse, men uten å inkludere ønsket om en særskilt norsk representasjon i utlandet.<sup>87</sup> Adressen ble forfattet i et med tiden stemmende underdanig språk, siden den var rettet til kongen. Den framsatte et *ønske* fra Stortinget til kongen i tråd med traktatkomitéens forslag og satte ønskets aktualitet i forbindelse med Bodøsakens erfaring. Adressen til kongen gjaldt altså bare (statsråds)behandlingen av utenrikssakene.

Stortinget mente at dersom Bodøsakens diplomatiske diskusjon med Storbritannia hadde inkludert menn med varm iver for Norges interesse og kunnskap om Norges lover, så ville saken ha blitt framstilt riktig. Dermed ville ikke kongen ha blitt forledet til å akseptere et økonomisk oppgjør med Storbritannia som var økonomisk tyngende for Norge og sårende for kongen selv.<sup>88</sup>

Stortinget mottok allerede etter noen dager svar fra kongen. Her forsikret han Stortinget om at hans

”faderlige Omsorg for begge de forenede Rigers Held vil fremdeles, som hittil, bevæge Hs. Majestæt til, efter Omstændighederne at indhente Høistsammes Svenske og Norske Statsraaders Mening over hvad der angaaer de politiske Forhold med udenlandske Magter”.<sup>89</sup>

Kongen imøtekom altså ikke Stortingets ønske. Han aktet i stedet å fortsette som før med å innhente både norske og svenske statsråders mening. Svaret skjulte imidlertid det

---

<sup>86</sup> Sth. Forh. (1827) fjerde del, s. 136.

<sup>87</sup> Sth. Forh. (1827) fjerde del, s. 178-179.

<sup>88</sup> Sth. Forh. (1827) fjerde del, s. 549-552.

<sup>89</sup> Sth. Forh. (1827) femte del, s. 104-105.

faktum at kongen etter Regeringsformen § 11 alltid måtte innhente svenske statsråders mening om diplomatiske saker, mens han ikke behøvde å høre noen norske statsråder.

#### 4.5 Hielms adresselinje 1830-1833

Saken om statsrådsbehandlingen av utenlandske saker kom opp igjen på neste storting i 1830. Jonas Anton Hielm fremmet her et forslag om en adresse til kongen som både var skarpere i tonen enn i 1827 og omfattet mer.<sup>90</sup>

For det første ville Hielm at kongen ”maatte gjøres opmærksom paa” at norske diplomatiske saker etter Grunnloven ikke kunne behandles, foredras og ekspederes av en svensk statsråd. Disse sakene måtte behandles av den ansvarlige norske statsråd og på den måten Grunnloven § 15 krevde: I bestemmelsens andre ledd stod det at norske saker skulle avgjøres av kongen kun i nærvær av den norske statsrådsavdelingen i Stockholm, og i fjerde ledd at statsministeren skulle foredra sakene. De diplomatiske sakene som var felles for Norge og Sverige, måtte behandles i samsvar med Grunnloven §§ 15 og 38 og Riksakten § 5, altså etter bestemmelsene om såkalt sammensatt statsråd.

For det andre ville Hielm at kongen ”maatte gjøres opmærksom paa” at Grunnloven §§ 21, 22 og 92 krevde norske konsuler utnevnt i norsk statsråd, selv om konsulene tidligere skulle ha vært rent svenske konsuler utnevnt etter svenske bestemmelser. Bare dersom konsulene ble utnevnt etter Grunnlovens bestemmelser, kunne de dras til ansvar som norske embetsmenn.<sup>91</sup>

For det tredje ville Hielm at kongen på grunn av de ovenfor nevnte to punktene

”maatte ansøges om at paasee Grundlovens og Nationens grundlovsmæssige Rettigheder og Rigets Værdigheds Overholdelse i disse Henseender”.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Jonas Anton Hielm (1782-1848) var jurist og politiker. Han var regjeringsadvokat og stortingsrepresentant og medlem av presidentskapet i en rekke perioder.

<sup>91</sup> Se nedenfor punkt 8.5 om Grunnlovens bestemmelser om konsuler som norske embetsmenn.

<sup>92</sup> Sth. Forh. (1830) første del, s. 219-220.

Dette var første gang det ble gjort et alvorlig forsøk på å få Stortinget til å ytre at Norge *allerede hadde rett* til deltagelse i statsrådsbehandlingen av diplomatiske saker, til egen utenriksminister og til konsulers utnevning etter Grunnlovens bestemmelser. De to tidligere forsøkene fra stortingene i 1821, 1824 og 1827 hadde gått ut på å *skaffe Norge en ny rett* ved grunnlovsendring eller ved ønske rettet til kongen. Hielms forslag fra 1830 var dermed det første hvor gjeldende rett (Grunnloven og Riksakten) ble brukt som argumenter for at Norge fra før av hadde rett til det som ble krevd. Slik sett var det en forløper for den norske argumentasjonen i årene 1885-1905.

På grunn av Stortingets arbeidspress i 1830, ble Hielms forslag utsatt til Stortinget i 1833, der han fremmet det på nytt.<sup>93</sup> Samtidig publiserte han forslagets utførlige begrunnelse i Morgenbladet.<sup>94</sup> En vesentlig del av begrunnelsen for hvorfor Norge allerede hadde rett til deltagelse i statsrådsbehandlingen av diplomatiske saker, til egen utenriksminister og til konsulers utnevning, bestod av en gjennomgang av og slutninger fra av Grunnlovens bestemmelser. Jeg skal kort nevne noen av de viktigste for så vidt angår statsrådsbehandling og utenriksminister.

Når Grunnloven § 5 gjorde kongen ansvarsfri og påla statsrådet ansvaret, betød dette at statsrådene hadde konstitusjonelt ansvar for alle kongens regjeringshandlinger. Derfor kunne ikke regjeringshandlingene på det utenrikske området overdras til en svensk minister som ikke stod under norsk ansvar.

Når Grunnloven § 12 for det første sa at kongens råd skulle bestå av norske borgere og for det andre bestemte at forretningene skulle fordeles mellom dem, betød det at også utenrikssakene skulle fordeles på noen av disse personene og ingen andre.

---

<sup>93</sup> Sth. Forh. (1830) sjuende del, s. 432-435 og (1833) første del, s. 126.

<sup>94</sup> Se til det følgende Morgenbladet 1833 nummer 53 s. 1-3. Publikasjonen Stortingets forhandlinger ble først senere utvidet til å inneholde blant annet slike forslags begrunnelser og stenografiske referater fra debattene i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget.

Når Grunnloven § 15 bestemte at norske anliggender skulle avgjøres av kongen i overværelse kun av den norske statsrådsavdelingen i Stockholm og etter foredrag av den norske statsministeren, måtte dette også gjelde norske utenrikssaker. Grunnloven § 28 unntok bare utenrikssakene fra det samlede statsråds behandling, men ikke fra behandling i statsrådsavdelingen i Stockholm.

Når Grunnloven § 21 bestemte at kongen skulle utnevne sine norske embetsmenn i statsråd, medførte dette at utenriksministeren måtte utnevnes her. Utenriksministeren måtte derfor være norsk, noe som også fulgte direkte av § 92.

Når § 31 bestemte at alle saker unntatt militære kommandosaker skulle kontrasignerers av statsministeren, omfattet dette også utenrikssakene, siden de ikke var unntatt.

I tillegg til den rettslige gjennomgangen, argumenterte Hielm for hvorfor det akkurat nå var riktig tidspunkt for Stortinget til å handle. For det første var unionens ordninger dels mangelfullt konstruert og dels feilaktig anvendt. Beslutningstagerne i 1814 kunne neppe klandres for dette, blant annet siden unionen hadde blitt til under vanskelige og påtrengende omstendigheter. Det som var mangelfullt konstruert kunne nok bare forandres ved ”radical Reform”, noe tiden ikke var moden for. Derimot var tiden kommet for å korrigere det som ble feilaktig anvendt: Manglene i oppfyllelsen av unionsvilkårene og manglene i overholdelsen av Grunnloven.

Når tiden var inne til å handle, skyldtes det at svenskene nå etter nitten år måtte ha innsett at nordmennene ikke var ute etter unionsoppløsning, samtidig som nordmennene nå måtte skjønne at svenskene ikke tok sikte på å undertrykke eller utradere rettighetene til Norge. Kongens amalgamasjonspolitik var også et nesten tilbakelagt stadium.<sup>95</sup> Kort oppsummert skulle det altså nå i 1833 foreligge den nødvendige gjensidige tillit mellom Norge, Sverige og kongen.

For det andre hadde Stortingets adresse til kongen i 1827 blitt avfattet overdrevent forsiktig, og den hadde bare fjernt berørt sakens kjerne. Dermed kunne dens hensikt lett

---

<sup>95</sup> Se om dette Kaartvedt (1964) s. 241 flg., særlig s. 274 flg.

misforstås, noe svaret fra kongen samme år hadde vist at den ble. Derfor var det Stortingets plikt å tydeliggjøre for kongen hva Grunnloven forlangte.

På Stortinget i 1833 var det konstitusjonskomitéen som fikk seg forelagt Hielms forslag og saken om gjennomgang av inngåtte traktater. Men på samme måte som i 1830, var arbeidspresset stort. Sakene måtte utsettes igjen, denne gang til Stortinget i 1836.<sup>96</sup> Stortinget unnlot altså å handle både i 1830 og 1833.

#### 4.6 Regjeringens kongelige resolusjonslinje 1834-1842

Spørsmålet om Norges deltagelse i utenriksstyret angikk imidlertid regjeringen enda mer direkte enn Stortinget, og fra 1834 tok den selv affære.<sup>97</sup> I årene som fulgte, ble det fattet flere kongelige resolusjoner som til sammen økte Norges kompetanse og innflytelse over utenriksstyret vesentlig i forhold til tidligere. Den første resolusjonen gav Norge representasjon i ministerielt statsråd, mens de andre overførte behandlingen av flere typer saker fra dette organet til sammensatt statsråd.

Den første kongelige resolusjonen ble foreslått i en innstilling fra regjeringen 14. oktober 1834 og gikk ut på at en norsk statsråd alltid skulle være til stede når diplomatiske saker ble behandlet i ministerielt statsråd etter Regeringsformen § 11.<sup>98</sup>

Regjeringen hadde som utgangspunkt at Grunnloven selv var taus i spørsmålet om utenrikske sakers behandling.<sup>99</sup> Det vil si at regjeringen i motsetning til Hielm mente Norge ikke kunne bygge noen krav om deltagelse i utenriksstyret på Grunnloven. Derfor var det overlatt til kongen selv å regulere behandlingen av disse sakene, altså ved

---

<sup>96</sup> Sth. Forh. (1833) sjette del, s. 770-777.

<sup>97</sup> Seip (1997a) s. 157 antyder at årsaken til regjeringens initiativ var ønsket om å stilne Stortingets aktivisme initiert av Hielm.

<sup>98</sup> Se til det følgende Departements-Tidende (1835) s. 261-268. Selve forslaget og den kongelige resolusjonen står på side 268. Dokumentene er også inntatt i Sth. Forh. (1836-1837) femte del, s. 289-302.

<sup>99</sup> Denne delen av argumentasjonen behandler jeg i punkt 2.1 ovenfor.

kongelig resolusjon. Kongen kunne avgjøre hva som var mest hensiktsmessig, men måtte på den ene siden holde seg innenfor den norske konstitusjonens ånd og på den andre siden overholde de svenske bestemmelsene om emnet. Det er uklart hva regjeringen mente med at kongens avgjørelse måtte overholde forfatningens ånd.

Etter disse utgangspunktene fulgte en argumentasjon for hvorfor kongen nå burde innføre norsk deltagelse i ministerielt statsråd. For det første hadde kongen pleid å innhente den norske regjeringens betenkning ved inngåelse av visse traktater. Underforstått var ikke skrittet langt derfra til å la en norsk statsråd delta i statsrådsbehandlingen.

For det andre viste regjeringen til kongens svar på Stortingets adresse i 1827. Der hadde han framholdt at han etter omstendighetene ville innhente også sine norske statsråders syn i slike saker. Regjeringen tolket kongens svar fra 1827 som en ytring om at han syntes norsk deltagelse i utenriksstyret stemte best med begge statenes uavhengighet og sideordnede stilling, og med prinsippet om statsrådenes ansvarlighet for *alle* regjeringshandlingene. Implisitt bad regjeringen her kongen ta konsekvensene av sine ord fra 1827.

For det tredje argumenterte regjeringen på bakgrunn av Grunnloven § 1 og Riksakten § 1, som begge slo fast at Norge var en fri og uavhengig stat. Deltagelse i statsrådsbehandlingen av utenrikssakene hørte til de ”ydre Mærker” som ville vise omverdenen at Norge var en selvstendig stat. Dette var ”af uberegnelig Vigtighed”, selv om deltagelsen i ministerielt statsråd bare var en form, det vil si selv om spørsmålet om Norge var selvstendig ikke stod og falt på deltagelsen i utenriksstyret.

For det fjerde ville norsk adgang i ministerielt statsråd fjerne en uunngåelig spenning mellom Norge og Sverige. Når Norge ikke deltok i utenriksstyret, hadde Sverige tilsynelatende et fortrinn som krenket Norges nasjonalfølelse.

For det femte gjorde den nåværende ordning et innhugg i prinsippet om at statsrådene var ansvarlige for alle regjeringshandlingene. Dette prinsippet var en ”Grundidee i constitutionelle Monarchiers Statsforfatninger, - og in specie i Norges”. Grunnlovens

bestemmelser gjorde statsrådene ansvarlige for selv de minst viktige detaljsakene som bare angikk noen få individer, men ikke for de høyst viktige utenrikssakene. At den svenske statsministeren for utenrikssakene var ansvarlig for svenske organer ifølge den svenske Regeringsformen, var ingen garanti for Norge.

For det sjette hadde norske statsråder bedre kjennskap enn de svenske til norske forhold, for eksempel lovgivning, institusjoner og handelsforbindelser. Underforstått var norske statsråder bedre skikket til å gi kongen råd om utenlandske saker som angikk Norge.

For det sjuende kunne det oppstå tilfeller der de to statenes politiske interesser divergerte i en utenrikssak, selv om de sammenfalt i alminnelighet. I slike saker ville de svenske statsrådene måtte rådgi kongen i tråd med Sveriges politiske interesser, siden de var ansvarlige etter den svenske Regeringsformen. Dermed manglet kongen rådgivere som kunne henlede oppmerksomheten hans på de norske politiske interessene i slike saker.

For det åttende var det ikke tilstrekkelig at Den norske regjering i praksis hadde fått anledning til å avgi betenkning til kongen før utenrikssakers behandling i ministerielt statsråd. Diskusjonen senere i ministerielt statsråd kunne komme til å by på flere argumenter enn dem som hadde vært kjent da Den norske regjering skrev sin betenkning. Men på dette siste stadium av saken ville bare svenske statsråder delta, uten at noen norsk statsråd en gang kunne kommentere det som var nytt.

Etter å ha argumentert utførlig for sitt syn, formulerte regjeringen sitt forslag. Det var ubestemt i formen på to måter. For det første gikk det ut på at en norsk statsråd alltid skulle delta under behandlingen av diplomatiske saker i ministerielt statsråd, uten at det presiserte hvilke diplomatiske saker dette skulle gjelde. Både rent norske, rent svenske og felles utenrikssaker ble dermed omfattet av ordlyden i forslaget. For det andre bestemte ikke forslaget hvilken norsk statsråd som skulle delta.

Kongen tok forslaget til følge. I norsk statsråd 13. april 1835<sup>100</sup> ble denne kongelige resolusjonen vedtatt:

”Naar diplomatiske Sager, der særskilt angaae Norge, af Statsministeren for de udenlandske Anliggender foredrages til naadigst Afgjørelse, skal for Fremtiden stedse den norske Statsminister eller, i hans Fraværelse, et Medlem af det norske Statsraad være nærværende, for desangaaende at kunne afgive sin underdanigste Formening.

Ved de Tilfælde, naar overensstemmende med den svenske Regjeringsforms §§ 11 og 12 diplomatiske eller saakaldte ministerielle Sager foredrages for Kongen, hvilke paa nogen Maade kunne have Indflydelse paa eller staae i Forbindelse med Sveriges eller Norges fælleds eller særskilte Forhold til udenrigske Magter, skal, foruden de i ovenanførte §§ nævnte Embedsmænd, tillige den norske Statsminister, eller, i hans Fraværelse, et Medlem af det norske Statsraad være nærværende.”

Resolusjonen var bestemt i formen der regjeringens forslag hadde vært ubestemt. For det første skilte den mellom ulike typer diplomatiske saker. Dette hang sammen med at noen diplomatiske saker som bare angikk Norge, tidligere hadde blitt avgjort av kongen i nærvær kun av statsministeren for de utenlandske anliggender. Felles, rent svenske og andre rent norske diplomatiske saker hadde derimot blitt avgjort av kongen med det statsrådsnærværet som Regeringsformen § 11 krevde. Resolusjonen av 13. april 1835 opprettholdt skillet, men gav den norske statsministeren adgang under begge former for behandling.

For det andre presiserte resolusjonen at det som regel var den norske statsministeren, i motsetning til en menig statsråd, som skulle møte for kongen ved diplomatiske sakers behandling.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Se nedenfor i punkt 5.2 om debatten som fulgte av at den kongelige resolusjonen på forhånd hadde blitt vedtatt også i ministerielt statsråd.

<sup>101</sup> Etter en grunnlovsendring i 1873 fikk Norge to statsministre, én i Norge i spissen for Den norske regjering etter Grunnloven § 13 og én som sjef for statsrådsavdelingen i Stockholm etter Grunnloven § 15. Når kongen befant seg i Norge, inngikk imidlertid statsrådsavdelingen i den samlede norske regjering i Norge, som da omfattet begge statsministrene. Dersom kongen ønsket å avgjøre en utenrikssak i Norge,



Den andre og tredje kongelige resolusjonen ble foreslått i en innstilling fra regjeringen 8. juli 1834 og gikk ut på at konsuler for framtiden skulle utnevnes og avskjediges i sammensatt statsråd.<sup>102</sup> Kongen bifalt forslaget, og resolusjonen om at konsuler skulle utnevnes i sammensatt statsråd ble fattet 23. januar 1836.<sup>103</sup> Deretter ble resolusjonen om at konsulenes avskjed skulle bestemmes i samme organ, vedtatt 26. april 1836.<sup>104</sup>

Den fjerde kongelige resolusjonen ble vedtatt 28. mai 1842 og bestemte at handelstraktater skulle ratifiseres i sammensatt i stedet for ministerielt statsråd.

Samlet representerte disse fire kongelige resolusjonene at Norge fikk økt både sin kompetanse og innflytelse over utenriksstyret. Kompetansen ble utvidet fordi Norge ble representert i ministerielt statsråd. Innflytelsen økte fordi kompetansen ble utvidet, og fordi viktige utenrikssaker ble flyttet til sammensatt statsråd, der Norge hadde minst tre statsråder.<sup>105</sup>

#### 4.7 Stortingets adresselinje 1836-1837

Stortinget slo seg imidlertid ikke til ro med de vedtatte kongelige resolusjonene, og saken om utenriksstyret kom opp på tinget i 1836-1837. I en innstilling til Stortinget 7. juli 1836 foreslo en komité under ledelse av Hielm at Stortinget skulle vedta nok en adresse til kongen angående utenriksstyret.<sup>106</sup>

---

fulgte det ikke av ordlyden i den kongelige resolusjonen av 13. april 1835 hvilken av de to norske statsministrene som skulle delta i behandlingen. Jeg er ikke kjent med at resolusjonen ble forandret etter grunnlovsendringen i 1873.

<sup>102</sup> Departements-Tidende (1836) s. 771-774. Selve forslaget står på side 771. Både forslaget og de kongelige resolusjonene omtaler sammensatt statsråd som kombinert statsråd.

<sup>103</sup> Departements-Tidende (1836) s. 153 og 772.

<sup>104</sup> Departements-Tidende (1836) s. 773. 20. april 1858 ble det fattet en konsolidert kongelig resolusjon som bestemte det samme, jf. Indst. S. XVIII (1891) s. 10.

<sup>105</sup> Se nedenfor i punkt 4.9 om en forandring av praksis som overførte enda flere utenrikssaker til sammensatt statsråd.

<sup>106</sup> Se til det følgende Sth. Forh. (1836) femte del, juli, s. 154-165, om utenriksstyret særlig s. 154-158.

Komitéen tildelte kongen mye ros for de kongelige resolusjonene som allerede hadde styrket Norges stilling i utenriksstyret, og regjeringen mottok hederlig omtale for å ha arbeidet for dette. Men selv om de kongelige resolusjonene hadde regulert Norges deltagelse i utenriksstyret ”paa en med Unionsprinsipene og Grundloven noget mindre disharmonerende Maade end før har været Tilfældet”, var de ikke tilstrekkelige. Norges interesser var fremdeles ikke ivaretatt i samme grad som Sveriges. Dette hadde komitéen selvsagt rett i: For det første var Norge fortsatt underrepresentert i det ministerielle statsråd, som behandlet de fleste utenrikssakene. For det andre var utenriksministeren, utenriksdepartementet og de fleste sendemenn og konsuler fremdeles svenske.

Komitéen antok at disse forsømte ”Misforholde og Ubestemtheder” ved unionsforholdet burde rettes ved en ny og mer fullstendig unionsakt, det vil si ved en ny riksakt. På denne bakgrunn tilrådet komitéen Stortinget at det i en eventuell adresse ”klart og indstændigen henstilles til Hans Majestæt Kongen, naadigst at skjænke denne høist vigtige Sag sin Opmærksomhed”. Komitéen var ikke i tvil om at kongen ville imøtekomme Stortingets ønske, siden han ved de kongelige resolusjonene hadde vist seg så velvillig innstilt i det siste.<sup>107</sup>

Det ordentlige Stortinget 1836 rakk ikke å behandle komitéens innstilling. 2. juli hadde kongen besluttet i norsk statsråd i Stockholm å oppløse Stortinget den 8. juli, noe han hadde kompetanse til etter Grunnloven § 80 første ledd: Stortinget hadde allerede sittet sammen mer enn tre måneder. Det er skrevet mye om stortingsoppløsningen i 1836 og

---

<sup>107</sup> Som et tegn på hvor panegyrisk det var vanlig å omtale kongen i innstillinger, adresser og så videre, hitsettes denne delen av komitéens innstilling: ”Committeen kan ikke dølge, at der fra hvilkensomhelst Side man betragter Sagen, maa vise sig glade Forhaabninger for dens heldige Fremme; den kan ikke tænke sig nogen skjønnere, nogen herligere Slutsteen i den Hæderens Triumphbue, som vor elskede og udmærkede Konge igjennem et langt og daadrigt Liv har reist sig, end Udførelsen af dette Storværk, hvis Velsignelser ville udstrække sig til de kommende Slægter i Norge og Sverige, fra begge Rigers Troner til begge Rigers Hytter.” Se Sth. Forh. (1836) femte del, juli, s. 158.

den påfølgende riksrettssaken mot statsminister Severin Løvenskiold.<sup>108</sup> Det lå nok et ganske sammensatt årsaksbilde bak kongens beslutning, men det er sannsynlig at Stortingets unionsaktivisme spilte en rolle.<sup>109</sup>

Kongen forstod imidlertid at Stortinget måtte få anledning til å behandle saker det ikke hadde blitt ferdig med, og allerede 30. juli innkalte han et overordentlig storting etter Grunnloven § 69. Det satt sammen i flere måneder fra oktober 1836, og en adresse til kongen ble vedtatt 24. januar 1837.<sup>110</sup>

Adressen tok opp flere forhold vedrørende unionen, blant annet det norske flagget og kongens tittel i egenskap av norsk konge. Hovedsaken var likevel spørsmålet om Norges deltagelse i utenriksstyret. Stortinget mente Grunnloven og Riksakten tydelig inneholdt et prinsipp om fullkommen likhet i rettigheter mellom de to statene, men at prinsippet var dels tilsidesatt og dels ikke anvendt i det hele tatt.

Prinsippet om de to rikenes fullstendige likhet krevde at Norge ble gitt den samme garanti som Sverige hadde for diplomatiske sakers forsvarlige behandling. Kongen hadde ved de omtalte kongelige resolusjonene vist at kravet om forandring var berettiget, og det gav Stortinget ham erkjennelse for. Men resolusjonene kunne bare ses som en forberedelse til en mer fullstendig ordning av forholdet med lik deltagelse, like rettigheter og like garantier.

Stortinget innrømmet at saken var vanskelig og våget ikke selv foreslå ønskede forandringer. Det stolte på at kongen ville finne en løsning og dermed ”befæste

---

<sup>108</sup> Se for eksempel den omfattende generelle framstillingen i Steen (1962) s. 340 flg. og de to meget interessante skriftene Koht (1937) og Keilhau (1939). Det siste bidraget inneholder den interessante korrespondansen mellom kongen og førsteminister Collett, som fikk avskjed om høsten da grev Wedel Jarlsberg ble utnevnt til stattholder. Voteringene i Riksretten mot Løvenskiold er publisert i Dokument nr. 1 (1930) s. 67-89, og dommen står på side 89. Severin Løvenskiold (1777-1856) var verkseier, embetsmann og politiker. Han var representant på Riksforsamlingen i 1814, statsminister i Stockholm 1828-1841 og stattholder 1841-1856.

<sup>109</sup> Sars (1904) s. 236-238 og Steen (1962) s. 380-381.

<sup>110</sup> Se til det følgende Sth. Forh. (1836-1837) fjerde del, s. 739-745.

Foreningen, saa at den maa staae varig og urokket gjennem Aarhundreder”. Det siste skulle vise seg ikke å slå til.

21. februar 1837 svarte kongen på Stortingets adresse.<sup>111</sup> Det var meget krast i formen, også når det gjaldt utenriksstyret:

”Staternes Historie, som Storthinget paaberaaber, viser, at Norge lige fra 1536 kun har været en Provinds af Danmark, at det ikke har været i Besiddelse af nogen lovgivende Magt, forinden Kieler-Tractaten afsluttedes, og at det først er fra 10 Novbr. 1814, den Dag, da Kongen aflagde sin Eed til Constitutionen, at Norge er blevet erkjendt som et med Sverige under een Konge forenet Rige, samt har været i Besiddelse af de Rettigheder, som Sveriges Konge, i Sveriges Navn, havde tilsikret det. Historien beretter endvidere, og vor Tids Begivenheder bekræfte det, at Tractater, Krige og Erobringer forøge Staternes Magt eller indskrænke deres Grændser.

Hvad de diplomatiske Anliggender angaaer, da finder Alt, hvad Storthinget har bemærket, allerede Sted. Forøvrigt, da Rettighederne erkjendtes lige, skede det under Vilkaar af lige Byrder. Denne Forpligtelse er ikke alene retfærdig, men den er moralsk nødvendig for at betrygge Reciprociteten af de igjennem Tractater erhvervede og bestemte Garantier.”

Kongens svar var ikke så ulikt det han gav på Stortingets adresse i 1827.<sup>112</sup> Felles for de to svarene var for det første en blank avvisning av enhver forandring og for det andre en antydning om at Norge burde bidra mer til fellesutgiftene dersom det skulle kreve noe som helst.

#### 4.8 Forhandlingslinje 1837-1848: Den første unionskomitéen

---

<sup>111</sup> Departements-Tidende (1837) s. 189-194. Stortingets adresse er inntatt på s. 189-192 og kongens svar på s. 192-194.

<sup>112</sup> Se punkt 4.4 ovenfor.

Regjeringen tok imidlertid igjen saken i sine hender. Den sluttet seg til en innstilling fra Finansdepartementet datert 14. februar 1837, altså fra tidsrommet mellom vedtagelsen av Stortingets adresse og kongens svar. Innstillingen var selv et forsøk på å imøtekomme Stortingets adresse, slik at også den tok opp blant annet det norske flagget og kongens tittel i egenskap av norsk konge. Men også her var hovedsaken spørsmålet om Norges deltagelse i utenriksstyret.<sup>113</sup>

Etter å ha forsikret kongen om at mye allerede var vunnet ved den kongelige resolusjonen 13. april 1835 om statsministerens deltagelse i statsrådsbehandlingen av utenrikssakene, slo regjeringen straks fast at dette ikke var tilstrekkelig. Deretter brakte den for første gang på bane spørsmålet om utenriksministerens alltid svenske nasjonalitet, og den angav to årsaker til å vri saken i denne retningen. For det første hadde utenriksministeren bare konstitusjonelt ansvar overfor svenske organer, ikke norske. For det andre var han kun medlem av det svenske statsråd, ikke også av det norske. Og bare ved å være medlem av begge rikenes statsråd kunne han kjenne forholdene godt nok til å tjene både Norges og Sveriges interesser.

Sammenhengen mellom de to årsakene var at det ikke ville være ”passende” å pålegge utenriksministeren konstitusjonelt ansvar i begge statene uten å gjøre ham til medlem av begge lands statsråd. Dette var da også veien å gå: Utenriksministeren burde kunne være norsk eller svensk av fødsel, utnevnes i sammensatt statsråd, være felles embetsmann for Norge og Sverige, avlegge ed til begge statenes konstitusjoner, være medlem av begge landenes statsråd med fulle rettigheter og plikter og stå konstitusjonelt ansvarlig i begge rikene.

Forandringen måtte komme i stand ved endringer i både Grunnloven og Regeringsformen på den ene og Riksakten på den andre siden. Endringen ville være så dyptgripende at regjeringen foreslo opprettet en kommisjon bestående av like mange norske som svenske menn til å utrede saken. Kommisjonen burde opprettes i sammensatt statsråd. Selv om regjeringen i innstillingen ellers hadde lagt vekten på

---

<sup>113</sup> Se til det følgende Departements-Tidende (1839) s. 273-285. Innstillingen er også trykket i Morgenbladet 1839 nummer 106 s. 5-7.

spørsmålet om utenriksministeren, foreslo den et generelt mandat om å finne fram til hensiktsmessige bestemmelser om behandlingen av diplomatiske saker. Dette gikk langt videre enn spørsmålet om utenriksministeren.

Den første unionskomitéen ble opprettet i sammensatt statsråd 30. januar 1839 og bestod av fire menn fra hvert rike.<sup>114</sup> Mandatet var å utrede forholdene omhandlet i Stortingets adresse 24. januar 1837 (uttrykkelig unntatt kongens tittel). Til gjengjeld skulle utredningen også omfatte forholdet mellom Norges og Sveriges andel av de diplomatiske, konsulære og andre felles utgiftene. I et linjeperspektiv var unionstidens første forhandlingslinje i gang: Den første unionskomitéen ble et forum for forhandling om Norges krav om økt deltagelse i utenriksstyret.

Som et tegn på at Stortinget fra nå av skulle komme til å engasjere seg kraftig i saken og ikke overlate noe til regjeringen alene, kom saken om unionskomitéen opp på Stortinget sommeren etter oppnevningen. Konstitusjonskomitéen avgav innstilling 25. juni 1839, der den gransket regjeringens innstilling fra 14. februar 1837 i detalj. Den sa seg enig i at det var blitt opprettet en unionskomité, og Stortinget sluttet seg enstemmig til dette 3. august 1837.<sup>115</sup>

Unionskomitéens mandat ble utvidet ved kongelig resolusjon 7. desember 1843 til å omfatte en generell revisjon av Riksakten, og komitéen avgav sin innstilling 4. november 1844.<sup>116</sup> Den inneholdt forslag til ny og omfattende riksakt med 150 paragrafer og gikk meget langt i retning av full likestilling mellom statene. I det følgende skal jeg skrive kort om noen av bestemmelsene som angikk utenriksstyret.

---

<sup>114</sup> Selve representantene ble oppnevnt i henholdsvis norsk og svensk statsråd, de norske den 22. mars 1839.

<sup>115</sup> Sth. Forh. (1839) sjuende del, s. 23-37.

<sup>116</sup> Se til det følgende Sth. Med. No. 3 (1862-1862). Andre hefte s. I-XIX inneholder selve forslaget, s. XX-XCIV motivene, s. XCV-CXXXVI forskjellige mindretallsinnstillinger, s. CXXXVI-CXXXIX en oversikt over en del konsulater og s. CXXXIX-CCXII den norske regjeringens innstilling datert 27. februar 1847.

Allerede § 2 første ledd slo fast at Norge og Sverige i alle forhold til fremmede makter skulle utgjøre en ”uadskillelig forenet Magt”. Etter § 29 bokstav a skulle alle felles saker behandles i et kombinert statsråd. Dette statsrådet skulle etter § 30 bokstav a bestå av alle de svenske og tre norske statsråder når kongen befant seg i Sveriges hovedstad, etter bokstav b av alle de norske og tre svenske statsråder når kongen befant seg i Norges hovedstad, og etter bokstav c av to statsråder hva hvert rike når kongen befant seg ”i fjernere Afstand fra begge Hovedstæderne, men dog inden Rigernes Grændser”.

Et mer eksklusivt statsråd skulle imidlertid etter § 42 bokstav b ha kompetanse til å behandle utenrikssakene. Det skulle foruten kongen bare bestå av utenriksministeren<sup>117</sup> og ytterligere én statsråd. Når utenriksministeren var norsk, skulle den andre være svensk og vice versa. I dette lå et av forslagets store nyvinninger for likestillingen mellom Norge og Sverige. For ifølge § 43 bokstav a skulle alle de utenrikske tjenestemenn kunne være norske eller svenske, både utenriksministeren, utenriksdepartementets ansatte og konsulene og de høyere sendemennene. Forslaget gjennomførte altså en fullt ut formell likestilling mellom de to statene og gjorde hele utenriksstyret virkelig felles for dem. Til overmål bestemte § 47 at de høyere sendemennene og konsulene alltid skulle være felles for Norge og Sverige.

Utenriksministeren, utenriksdepartementets tjenestemenn og konsulene skulle etter § 43 bokstav b utnevnes i det større kombinerte statsråd, mens de høyere sendemennene skulle utnevnes i det eksklusive tomannsstatsrådet. Avskjed skulle imidlertid ifølge § 46 for alles del skje i kombinert statsråd.

Men den første unionskomitéen gikk lenger i retning av å skape felles organer. For det første skulle ifølge §§ 98 og 99 blant andre utenriksministerens og medlemmene av kombinert statsråds konstitusjonelle ansvar avgjøres av en jury bestående av seks medlemmer hva hver stat, selv om særdomstolen som etter juryens fellende kjennelse skulle dømme dem, bare skulle bestå av den anklagedes landsmenn. For det andre inneholdt §§ 134 flg. bestemmelser om en felles kongress bestående av tolv medlemmer fra hvert rike. Kongressen skulle ha kompetanse til å fatte endelig avgjørelse i en rekke

---

<sup>117</sup> Utenriksministeren ble i forslaget kalt ”Statsministeren for de udenrigske Anliggender”.

fellesanliggender, blant annet bevilgningene til det felles utenriksstyret og de felles krigsutgiftene.

Samlet gav forslaget Norge den kompetansen over og deltagelsen i utenriksstyret og utenriksvesenet som skulle til for å tale om full likestilling. Baksiden av medaljen var imidlertid at unionen dermed ble langt tettere enn tidligere, ved at det ble opprettet flere felles organer som fikk utvidet felles kompetanse. Forslaget medførte med andre ord en langt større grad av realunion enn tidligere.

Dette og andre faktorer bidrog til å begrave forslaget, selv om den norske regjeringen forfattet en innstilling som dempet flere av de unionstetteste forslagene.<sup>118</sup> I sammensatt statsråd 25. februar 1848 bestemte kongen ikke å framsette noe formelt forslag i saken til Stortinget og Riksdagen. Begrunnelsen var at Riksdagen også ellers hadde mange og viktige saker til behandling. Kongen begravde derfor saken ved å bestemme at dokumentene ”fremdeles kunde circulere”.<sup>119</sup>

Kaartvedt anfører flere årsaker til at unionskomitéens forslag ikke en gang ble oversendt nasjonalforsamlingene til behandling. For det første ønsket ikke kongen de nye fellesorganene, som innskrenket hans handlefrihet i utenrikssakene. For det andre ville ikke Sverige gi opp sin stilling som staten med mest kompetanse i unionen: ”Sverige ville være primus inter pares, og litt til.” For det tredje var nasjonalismen stigende i begge landene, og en tettere union lot seg vanskelig forene med slike strømninger. For det fjerde ble de norske unionskravene dempet ved at den nye kongen fra 1844, Oscar I, innvilget flere av dem.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Se den norske regjeringens innstilling 27. februar 1847, inntatt i Sth. Med. No. 3 (1862-1862) andre hefte s. CXXXIX-CCXII. Innstillingen ble i hovedsak forfattet av Frederik Stang, som i 1847 var statsråd og sjef for Indredepartementet, se Dunker (1866) s. 20, Mestad (2005) s. 362-363 og Michalsen (2005) s. 225. Innstillingen skulle i 1905 bli sentral i spørsmålet om statsrådenes kontrasignatur og avskjed, se Mestad (2005) s. 360-367 og nedenfor punkt 8.6.

<sup>119</sup> Protokoll fra sammensatt statsråd 9. april 1862, inntatt i Sth. Med. No. (1862-1863) første hefte s. 1.

<sup>120</sup> Kaartvedt (1964) s. 363-364 og (1995) s. 272-273.



For det femte var en annen og kanskje viktigere grunn til at Norge dempet sine krav, at både den norske og den svenske regjeringen gradvis økte sin innflytelse både over utenriks- og innenrikssakene, samtidig som de to regjeringene la større vekt på å samarbeide seg imellom og med sine nasjonalforsamlinger også i utenrikspolitikken.<sup>121</sup> Det formelle kompetanseforholdet mellom trekanten kongen, statsrådene og Stortinget forble uendret i perioden, men kongens personlige innflytelse minket likevel påtagelig.<sup>122</sup> Maurseth har for eksempel i en grundig empirisk studie vist hvordan andelen av kongelige resolusjoner som ble fattet uten eller imot regjeringens innstilling, dalte fra toppen på 20 prosent i 1821 til 3,5 prosent i 1843.<sup>123</sup>

#### 4.9 Sibberns praksisendringslinje 1858-1871

Norges deltagelse i utenriksstyret kunne forbedres ikke bare ved formelle endringer i Grunnloven, Riksakten og kongelige resolusjoner, men også ved å forandre praksis. Dette ble en bevisst linje fra Georg Sibberns side da han var norsk statsminister i Stockholm.<sup>124</sup>

Forandringene av praksis som førte til øket norsk innflytelse over utenrikssakene, hadde to sider. Den ene siden var at Norges og Sveriges regjeringer samarbeidet tettere enn tidligere om utenrikssakene, både i sammensatt og ministerielt statsråd, men også utenfor disse organene og dermed utenfor kongens kontroll.<sup>125</sup> Sibbern selv samarbeidet så tett med Sveriges justisstatsminister De Geer og utenriksministre Manderström og

---

<sup>121</sup> Kaartvedt (1964) s. 364-365.

<sup>122</sup> Utviklingen av kompetanse- og innflytelsesforholdet mellom kongen og statsrådene er et interessant og omfattende spørsmål som det er skrevet litt om mange steder, som Eckhoff (1964) s. 177-186, Herlitz (1964) s. 143 flg., Kaartvedt (1956) s. 24-25 ("Allerede det Vogt-Løvenskioldske ministerium var blitt noe nær en selvsupplerende korporasjon.") og Seip (1945) s. 79-82.

<sup>123</sup> Maurseth (1979) s. 339-386, med en oppsummering på s. 383-386.

<sup>124</sup> Georg Christian Sibbern (1816-1901) var diplomat og politiker. Han var norsk statsminister i Stockholm 1858-1871.

<sup>125</sup> Kaartvedt (1964) s. 364.

Wachtmeister,<sup>126</sup> at Kaartvedt har karakterisert ham som en norsk assosiert utenriksminister. Sibbern ønsket å ”see den orden indført: at vi (det hele norske statsraad) deltagte i de foreløbige overlægninger om vigtige diplomatiske skridt”.<sup>127</sup>

Den andre siden av forandringene av praksis, var at enda flere saker ble overført fra ministerielt til sammensatt statsråd enn dem som de kongelige resolusjonene 1836 og 1842 bestemte. I sin gjennomgang av forumspraksis skrev således den andre unionskomitéen at kongen hadde latt flere av de viktigste utenrikssakene behandle i sammensatt statsråd. For eksempel gjaldt dette beslutningene om hvordan Norge og Sverige skulle forholde seg under de dansk-tyske krigene 1848-1851 og 1863-1864.<sup>128</sup> Kongen hadde mislikt denne endringen av praksis, og når det sammensatte statsråd behandlet utenrikssaker ble det som for å stilne misnøyen benevnt ministerielt kombinert statsråd.<sup>129</sup>

#### 4.10 Forhandlingslinje 1860-1871: Den andre unionskomitéen<sup>130</sup>

Da den andre unionskomitéen ble opprettet i 1865, skjedde det etter en tautrekking mellom Norge og Sverige som hadde vart siden 1860. Det var Riksdagen i Sverige som først ytret ønske om en generell revisjon av Riksakten og unionsforholdet ellers, og dette ønsket ble framsatt i forbindelse med striden om kongelig sanksjon av opphevelsen av stattholderembetet.<sup>131</sup> Jeg skal nedenfor gi en kort oversikt over hva som skjedde i saken før 1865. Deretter skal jeg gjennomgå noen bestemmelser i unionskomitéens forslag sammen med reaksjoner de vakte. Til slutt ser jeg kort på behandlingen av forslaget. Jeg legger hele tiden vekten på det som angikk

---

<sup>126</sup> Louis De Geer var justisstatsminister 1858-1860, og Ludvig Manderström og C. Wachtmeister var utenriksministre henholdsvis 1858-1868 og 1868-1871.

<sup>127</sup> Kaartvedt (1995) s. 305 med videre henvisning i note 43.

<sup>128</sup> Sth. Med. No. 20 (1868-1869) s. 11-12.

<sup>129</sup> Kaartvedt (1995) s. 305.

<sup>130</sup> Se generelt om den andre unionskomitéens bakgrunn, forslag og etterfølgende reaksjon og behandling Paulsen (2005a) og (2005b).

<sup>131</sup> Se punkt 5.2 nedenfor om stattholderstriden 1859-1860.

utenriksstyret, inkludert det generelle prinsippet om likestilling mellom Norge og Sverige.

I en adresse til kongen 2. april 1860 mente Riksdagen at blant annet de norske forslagene om en annen behandling av utenrikssakene, viste at unionen ikke ble oppfattet likt i de to statene. Det var derfor på tide med en generell revisjon av Riksakten, og revisjonen burde blant annet omfatte ”Indretningen af og Formen for en Unionel Repræsentation for visse Sagers Behandling m. fl.”.<sup>132</sup>

Den svenske regjeringen var enig i dette. Og arbeidet med en revisjon burde skje på nytt i stedet for å bygge på den første unionskomitéens verk. Den første unionskomitéen hadde blant annet gått for langt i retning av likestilling mellom de to statene. Det var for eksempel ikke rettferdig overfor Sverige å åpne adgangen til utenriksministerembetet for nordmenn, når Sverige etter folketallet betalte mest av utenriksutgiftene. Det fikk holde at nordmenn hadde full formell adgang til alle de andre embetene i utenriksdepartementet, diplomatiet og konsulatvesenet. Kort oppsummert burde en fullstendig unionsrevisjon ikke påbegynnes med et prinsipp om likestilling som var fastsatt på forhånd.<sup>133</sup>

Den norske regjeringens syn på unionsrevisjon ble framsatt i en innstilling 21. oktober 1861.<sup>134</sup> Basert på den svenske regjeringens uttalelser oppsummert i avsnittet ovenfor, uttrykte den norske regjeringen sin skepsis overfor en unionsrevisjon nå. De svenske uttalelsene viste at det ville være vanskelig å få Sverige med på en revisjon av utenriksstyret som kunne styrke Norges kompetanse og innflytelse. Derfor fikk man heller la reglene om utenriksstyret forbli urørt. Norge kunne nemlig ikke godta en

---

<sup>132</sup> Adressen er inntatt på s. 1-3 i protokoll fra sammensatt statsråd 9. april 1861, som igjen er inntatt i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 1-11. Se punkt 5.2 nedenfor om en annen del av adressen.

<sup>133</sup> Protokoll fra sammensatt statsråd 9. april 1861, inntatt i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 1-11.

<sup>134</sup> Innstillingen er trykket i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 12-48. Regjeringen berørte i innstillingen også en rekke andre brennbare unionsspørsmål, som kontroversen om de ulike statsråds kompetanse. I det hele står innstillingen som en til da foreløpig oppsummering av Norges syn på mange av de vanskelige rettsspørsmålene unionen reiste.

omfattende unionsrevisjon dersom ikke prinsippet om likestilling var bestemt på forhånd.

Kort tid etter at regjeringen hadde avgitt sin innstilling og før den ble behandlet i statsråd, kom Justisdepartementet over den kongelige proposisjonen om Riksakten som ble tilstilet Riksdagen i 1815. Proposisjonen fra 1815 inneholdt etter regjeringens syn så interessante uttalelser om unionsforholdets likestillingsprinsipp, at den nå i 1861 ble tatt inn i en tilleggsinnstilling 2. november 1861 til understøttelse av innstillingen nevnt i forrige avsnitt.<sup>135</sup>

Da saken kom til behandling i sammensatt statsråd 18. februar 1862, hadde Norge i mellomtiden opplevd regjeringskrise på grunn av den.<sup>136</sup> Men siden de norske og svenske utgangspunktene fremdeles var så forskjellige, hadde kongen ingen annen utvei enn å bestemme at ”for Tiden ingen Foranstaltning bliver at træffe”.<sup>137</sup>

Neste steg var at Stortinget i 1863 fikk seg forelagt til gjennomgang både den første unionskomitéens dokumenter og innstillingene og protokollene i saken fra 1860 til 1862.<sup>138</sup> Konstitusjonskomitéen som behandlet saken, delte seg i et flertall og et mindretall. Mindretallet stod fast på Stortingets adresse 23. april 1860 og ville avvise enhver unionsrevisjon nå. De mente det fremdeles ikke var utsikt til å oppnå noe nytt fra Sverige.

---

<sup>135</sup> Tilleggsinnstillingen med proposisjonen er trykket i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 59-62. Uttalelsene om likestilling er behandlet i punkt 2.1 ovenfor.

<sup>136</sup> Regjeringskrisen førte til at Frederik Stang ble utnevnt til førsteminister og dermed Den norske regjeringens førende person. Se detaljert om krisen og med mange aktstykker Stang (1943) særlig s. 324-430 og Motzfeldt (1908) s. 12-66. Det er blitt antydnet, blant annet i Seip (1997b) s. 32, at Stang ble utnevnt for å få til en unionsrevisjon. Dette tilbakevises av Stang (1943) s. 409 flg. og 442 flg.

<sup>137</sup> Protokoll fra sammensatt statsråd 18. februar 1862, inntatt i inntatt i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 63-76. For en analyse av hva som skjedde i dette sammensatte statsråd, se Stang (1943) s. 431 flg.

<sup>138</sup> Se til det følgende Indst. S. No. 148 (1862-1863) s. 606-629 og Paulsen (2005a) s. 14.

Flertallet i konstitusjonskomitéen mente imidlertid å se at det svenske synet var på vei mot større aksept for statenes fullstendige likestilling. Den fant uttalelser fra kongen i det sist omtalte sammensatte statsråd som kunne tolkes som forsikringer om framtidig likestilling. Det endte med at Stortinget gav en forsiktig tilslutning til tanken om en unionsrevisjon, men under forutsetning av at visse prinsipper ble overholdt:

”Storthinget, der fastholder, at en Revision af de unionelle Bestemmelser – naar Hans Majestæt maatte finde, at det rette Tidspunkt til at forberede en saadan maatte være kommet – alene kan finde Sted paa den i Rigsakten givne Grundvold, nemlig Rigersnes Ligeberettigelse og ethvert Riges Eneraadighed i alle Anliggender, der ikke ere betegnede som unionelle, og som i Hans Majestæts Diktamen af 18de Februar 1862 paaskjønner et Udtryk for den samme Opfatning af de Vilkaar, hvorpaa en Revision kan foregaa, og Høistsammes Omhu baade for Unionen og for hvert av Rigersnes Selvstændighed, beslutter, at de Storthinget den 6te Oktober f. M. oversendte Dokumenter vedlægges Protokollen.”<sup>139</sup>

Veien lå nå åpen for de to landenes regjeringer til å oprette den andre unionskomitéen. Dette skjedde i sammensatt statsråd 6. februar 1865. Komitéen fikk som bredt mandat å utarbeide bestemmelser den fant nødvendig og hensiktsmessig for unionen, og den ble sammensatt av sju menn fra hver av de to statene.<sup>140</sup> Komitéen avgav sin innstilling 29. august 1867.<sup>141</sup> I det følgende skal jeg skrive kort om noen av bestemmelsene som angikk utenriksstyret.

På samme måten som forslaget til den første unionskomitéen, slo også dette forslaget fast i § 1 at Norge og Sverige skulle være selvstendig og forente ”med indbyrdes

---

<sup>139</sup> Indst. S. I (1871) s. 6.

<sup>140</sup> Selv om opprettelsen av unionskomitéen skjedde i sammensatt statsråd, skjedde oppnevnelsen av de to landenes medlemmer i henholdsvis norsk og svensk statsråd samme dag, på samme måte som i 1839.

<sup>141</sup> Dokumentene i saken er trykket i Sth. Med. No. 20 (1868-1869). Først er inntatt unionskomitéens innstilling med motiver på s. 1-63. Deretter følger selve forslaget til ny ”Foreningsact” på nye s. 1-12. Videre er inntatt protokollene fra komitéens møter på nye s. 1-7. Til slutt er vedlagt den norske regjeringens innstilling i saken på s. I-XIII, etterfulgt på s. XIII-XVIII av protokollen fra det sammensatte statsrådet 12. september 1868 som formelt framsatte forslaget for Stortinget og Riksdagen.

Jævnlighed og sideordnet Stilling, saaledes som denne Foreningsact nærmere bestemmer”. Den siste passusen skulle vise seg å bli et stridsspørsmål, for den kunne tolkes i ulike retninger. Ett tolkingsalternativ var at den informerte om at de *følgende* bestemmelsene gav statene (full) likestilling. Men et annet tolkingsalternativ var at passusen bare gav Norge likestilling innenfor det som de følgende bestemmelsene uttrykkelig fastsatte. Dermed ville ikke Norge kunne bruke § 1 som argument for likestilling *utenfor* det foreningsakten regulerte.<sup>142</sup>

På den andre siden ville Sverige kanskje kunne hente argumenter fra andre bestemmelser i forslaget for at likestillingen *ikke gjaldt* eller bare var *begrenset* utenfor det foreningsakten regulerte. Alle disse andre bestemmelsene gikk i Sveriges favør og gav inntrykk av dets stilling som først blant likemenn. For det første bestemte § 6 at kongen skulle bo i Sveriges hovedstad. For det andre var arvefølgen til tronen delvis bestemt ved en henvisning i § 10 til den rent svenske suksesjonsordningen. For det tredje skulle interimregjeringen som i visse tilfeller skulle forestå regjeringen, holde til i Sveriges hovedstad etter § 49 første ledd. For det fjerde og viktigste skulle utenriksministeren forbli svensk etter § 27:

”Sveriges Udenrigsminister vedbliver som hidtil at være Chef for Udenrigsdepartementet samt at paasee og varetage begge de forenede Rigers udenrigske Anliggender. I hans Forfald besørger hans Embede af det Medlem af det svenske Statsraad, hvem Kongen dertil forordner.”

Dermed er vi over i spørsmålene om utenriksstyret. Når det gjelder statsrådsbehandlingen av utenrikssakene, innebar forslaget en blanding av status quo og tilsynelatende større innflytelse for Norge. Sammensatt statsråd skiftet navn til unionelt statsråd og skulle ifølge § 14 bestå av et likt antall medlemmer fra hver stat. Man gikk

---

<sup>142</sup> Se om likestillingsdiskusjonen Paulsen (2005a) s. 44-48 med videre henvisninger, særlig til Dunker (1868) som angrep forslaget og Aschehoug (1870) som forsvarte det. Aschehoug hadde vært medlem av den andre unionskomitéen.

altså bort fra den tidligere ordningen med overvekt av ett lands statsråder.<sup>143</sup> Ministerielt statsråd ble også beholdt og skulle etter § 24 som tidligere bestå av den svenske utenriksministeren, den norske statsministeren og ytterligere en svensk statsråd. Selv om sammensetningen forble i Sveriges favør, innebar forslaget i hvert fall at Norges representasjon fikk rettslig grunnlag i den felles foreningsakten i motsetning til ”bare” i en kongelig resolusjon.

Viktigere enn det unionelle og det ministerielle statsrådets sammensetning, var at § 22 jf. § 24 utvidet det unionelle og innskrenket det ministerielle statsråds kompetanse i utenrikssakene. På den måten innebar forslaget et nytt ledd i kompetanseforskyingen som hadde begynt med de kongelige resolusjonene 1836 og 1842 og fortsatt med forandringen i praksis særlig under Sibbern.<sup>144</sup> For eksempel ble det foreslått at alle traktater skulle behandles i unionelt statsråd, og dessuten saker om ansettelse og avskjedigelse av utenriksdepartementets ansatte. Men forslaget opprettholdt skillet mellom diplomatiet og konsulatvesenet: De høyere sendemennene skulle fremdeles utnevnes og avskjediges i ministerielt og konsulatene i unionelt statsråd.<sup>145</sup>

Utenriksdepartementets, diplomatiets og konsulatvesenets stillinger ble uttrykkelig åpnet for nordmenn i § 28. For utenriksdepartementets del vare dette en nyvinning for Norge, all den tid nordmenn bare hadde kunnet få midlertidige stillinger der tidligere. For diplomatiet og konsulatvesenet medførte § 28 formelt ikke noe nytt. Men under lå kanskje en forutsetning om at flere nordmenn enn før skulle utnevnes i stillinger her.

Forslagets alvorligste tilbakeslag for Norge var likevel at utenriksministeren etter § 27 alltid skulle være svensk.<sup>146</sup> Unionskomitéen ønsket ikke noen likestilling her, så lenge

---

<sup>143</sup> Se Paulsen (2005a) s. 70-74 om dette nødvendigvis betydde lik innflytelse. Jeg er i tvil om unionskomitéen tenkte seg at den norske statsrådsavdelingen hos kongen skulle opphøre, slik at (norske) statsråder i unionelt statsråd skulle variere fra sak til sak. Komiteen foreslo jo i § 24 at det var den norske statsministeren som skulle møte i ministerielt statsråd, ikke en hvilken som helst norsk statsråd.

<sup>144</sup> Se punkt 4.6 og 4.9 ovenfor.

<sup>145</sup> Se for flere enkeltheter Paulsen (2005a) s. 87-91.

<sup>146</sup> Se til det følgende unionskomitéens innstilling med motiver i Sth. Med. No. 20 (1868-1869) s. 1-63, på s. 32 flg.

det var uaktuelt med en form for unionens nasjonalforsamling. Dette hang sammen med utenriksministerens konstitusjonelle ansvar: Komitéen hadde ikke sans for den første unionskomitéens forslag om særskilt riksrett for denne embetsmannen. Men viktigere var den mer politiske kontrollen av ham: Nasjonalforsamlingenes viktigste kontroll av statsstyret skjedde gjennom bevilgningene, ikke gjennom Riksretten. Og når det var uaktuelt å opprette en felles nasjonalforsamling, ville rikene savne denne kontrollen av utenriksministeren. Da fikk den gjeldende ordningen med svensk utenriksminister heller bestå uforandret. Som en konsekvens av dette ville utenriksministeren som tidligere måtte utnevnes i rent svensk statsråd og stå konstitusjonelt ansvarlig bare i Sverige.

Det er mange årsaker til at den andre unionskomitéens forslag raskt fikk en negativ mottagelse i Norge og endte med å bli forkastet av Stortinget i 1871,<sup>147</sup> selv om regjeringene i sine innstillinger var positive.<sup>148</sup> Jeg skal her behandle noen rettslig interessante argumenter fra det flertallet i Stortingets konstitusjonskomité som gikk inn for å forkaste forslaget.<sup>149</sup> Jeg holder meg fremdeles til spørsmålene som angår utenriksstyret, selv om konstitusjonskomitéen også var opptatt av en rekke andre sider ved forslaget.

Komitéen var for det første ikke fornøyd med den generelle utvidelsen av det unionelle statsråds kompetanse sett i forhold til det eksisterende sammensatte statsråd. Det var nok så at den kunne bifalle overføringen av kompetanse fra ministerielt til unionelt statsråd. Men den kunne ikke akseptere at saker som hittil hadde vært behandlet i rent norsk eller svensk statsråd, nå skulle unioniseres ved å overføres til unionelt statsråd. Dette gjaldt for eksempel hvor mye hvert av de to landene skulle bidra med til fellesutgiftene til utenriksstyret.

---

<sup>147</sup> Se generelt om årsaksbildet Kaartvedt (1964) s. 402-403, Kaartvedt (1995) s. 306-309, Paulsen (2005a) s. 25-29 og Seip (1945) s. 91-92.

<sup>148</sup> Se den norske regjeringens innstilling i saken Sth. Med. No. 20 (1868-1869) s. I-XIII, etterfulgt på s. XIII-XVIII av protokollen fra det sammensatte statsrådet 12. september 1868 som formelt framsatte forslaget for Stortinget og Riksdagen.

<sup>149</sup> Se til det følgende Indst. S. I (1871). Flertallets innstilling står på s. 1-21 og mindretallets på s. 21-34. Mindretallets ord er forfattet av Aschehoug selv.



For det andre antok konstitusjonskomitéen at overføringen av kompetanse fra ministerielt til unionelt statsråd uansett ville ha blitt en sak i nær framtid, også uten den andre unionskomitéens medvirkning. Signaler fra Sverige tydet nemlig på at Riksdagen også fra et rent svensk konstitusjonelt standpunkt fant ordningen med ministerielt statsråd mindre betryggende. Her antydet konstitusjonskomitéen altså at Norge ikke trengte unionskomitéens altomfattende revisjon for å få til en forbedring på dette punktet.

For det tredje var § 28 om at også nordmenn skulle kunne ansettes i utenriksdepartementet, diplomatiet og konsulatvesenet, unødvendig. Dette hadde Norge allerede oppnådd gjennom sedvane. Konstitusjonskomitéen unnlot imidlertid å nevne at faste stillinger i Utenriksdepartementet var forbeholdt svensker og at stillingene i diplomatiet og konsulatvesenet var skjevt fordelt mellom de to landene.<sup>150</sup>

For det fjerde ville ikke konstitusjonskomitéen akseptere at utenriksministerens svenske nasjonalitet skulle riksaktfestes, med de konsekvensene dette medførte om blant annet konstitusjonelt ansvar bare i Sverige. Dette brøt selvsagt med prinsippet om fullstendig likestilling mellom de to statene. Da fikk man heller la ordningen slik den var forbli urørt. Én sak var at utenriksministeren *i praksis* var svensk, men det var noe ganske annet om hans nasjonalitet skulle *riksaktfestes* og dermed sementeres rettslig. I det siste tilfellet måtte jo Norge for framtiden oppgi håpet om en endring. Med den nåværende rettslige situasjonen hadde Norge i det minste muligheten til å arbeide for forandring. Unionskomitéens forslag var på dette punktet et vesentlig skår i prinsippet om likestilling, uansett åpningsbestemmelsen i forslagets § 1.

Etter dette innstilte konstitusjonskomitéens flertall forslaget ikke bifalt. Dette ble også vedtaket i Stortinget med 92 mot 17 stemmer.<sup>151</sup> Vedtaket satte dermed punktum for den andre forhandlingslinjen.

---

<sup>150</sup> Se som et eksempel Ibsen (1891) s. 132.

<sup>151</sup> Debatten er trykket i Sth. Tid. (1871) s. 293-408 med voteringen på s. 407-408. Se litt om debatten i Kaartvedt (1995) s. 306-309 og Paulsen (2005a) s. 40-42.

## **5 Linjene 1885-1891**

### **5.1 Endringen av den svenske Regeringsformen i 1885**

Før 1885 hadde kongen personlig nærmest vært enerådende i utenriksstyret, da han etter den svenske Regeringsformen § 11 selv hadde kompetanse til å forberede de utenrikske sakers behandling for statsrådet og til å stå i forbindelse med utlandet på statens vegne. Siden kongen var felles for Norge og Sverige, kunne Norge med en viss rett hevde at denne ordningen hadde mindre preg av svensk overhøyhet i utenrikssaker enn om det hadde vært utenriksministeren som innehadde denne kompetansen.

Men i 1885 endret Sverige Regeringsformen §§ 11, 12 og 32 hva gjelder utenrikssakenes behandling før, under og etter statsrådsmøtet. For det første ble kompetansen til å forberede utenrikssakene overført fra kongen til utenriksministeren. Tidligere hadde Regeringsformen § 11 første setning foreskrevet at utenrikssakene ”må Konungen låta bereda och handhafva på det sätt, Honom lämpligast synes”, mens bestämmelsens andre setning hadde fastsatt at utenriksministeren ”tillhör att dessa mål inför Konungen föredraga och anmäla”. Förändringen i 1885 gikk ut på at utenrikssakene ”skola på det sätt, Konungen lämpligast synes, beredas af Ministern för utrikes ärendena, hvilken det tillhör att dessa mål anmäla och föredraga inför Konungen”.

For det andre ble det såkalte ministerielle statsråd for behandling av utenrikssakene øket fra to til tre svenske ministre. Mens det ministerielle statsråd etter Regeringsformen § 11 tidligere hadde bestått av utenriksministeren og en hvilken som helst annen statsråd,

skulle det nå bestå av statsministeren, utenriksministeren og en hvilken som helst tredje statsråd.<sup>152</sup>

For det tredje ble Regeringsformen §§ 12 og 32 også endret, slik at det ble uttrykkelig bestemt at henholdsvis traktatslutninger og utnevning av diplomatiske tjenestemenn skulle skje i de former som var bestemt i § 11.

For det fjerde overtok utenriksministeren kongens kompetanse til å stå i forbindelse med utlandet på statens vegne etter Regeringsformen § 11 siste setning: "Alla meddelanden i ministriella mål till främmande magt eller Konungens sändebud i utlandet, skola utan afseende å ärendets beskaffenhet, ske genom Ministern för utrikes ärendena."

Endringene i 1885 økte statsministerens og utenriksministerens kompetanse over utenrikssakene. Indirekte ville dette øke hele den svenske regjeringens innflytelse over slike saker, mens kongens personlige kompetanse, og indirekte hans innflytelse, minsket. Forandringene medførte på den andre siden formelt ingen endring av de norske statsrådenes kompetanse. Den norske deltagelsen i det ministerielle statsråd bygget fremdeles på den kongelige resolusjonen av 1835.

Preget av svensk overhøyhet over utenrikssakene ble likevel med ett langt sterkere ved endringene i 1885. For det første økte de to fremste svenske statsrådenes kompetanse og innflytelse over utenrikssakene på bekostning av kongens personlige, men uten en parallell økning av de norske statsrådenes kompetanse og innflytelse. Tvert imot ble den norske innflytelsen relativt mindre, siden den svenske deltagelsen i ministerielt statsråd ble økt fra to til tre ministre, mens den norske deltagelsen fremdeles bestod av én person. For det andre var forandringens form utelukkende svensk: Den rent svenske Riksdagen hadde vedtatt og kongen i rent svensk statsråd sanksjonert endringene i den rent svenske Regeringsformen.

---

<sup>152</sup> I tillegg var det ved kongelig resolusjon i 1835 bestemt at den norske statsministeren i Stockholm skulle delta i det ministerielle statsråd. Se om dette punkt 4.6 ovenfor.

Ironisk nok var de norske hendelsene i 1884<sup>153</sup> muligens den direkte foranledningen til den svenske endringen i 1885. Kongen hadde overveiet kamp mot Riksrettens dom som et av sine alternativer, og under en slik kamp ville han sikkert søke støtte i utlandet. Dette var nok en av grunnene for Riksdagen til konstitusjonelt å binde kongens befatning med utenrikssakene.<sup>154</sup>

## 5.2 Kongelig resolusjonslinje 1885: Regjeringen Sverdrups første linje

Da den svenske regjeringen i rent svensk statsråd 10. april 1885 foredro endringene i Regeringsformen til sanksjon for kongen, gjorde den samtidig oppmerksom på at den norske deltagelsen i ministerielt statsråd burde økes fra én til to statsråder, fremdeles inkludert statsministeren.<sup>155</sup> Forslaget var nok et forsøk på å tilfredsstille eventuelle norske krav som ville dukke opp i kjølvannet av forandringen av Regeringsformen. Men den norske regjeringen ble ikke fornøyd.

Det svenske forslaget om økt norsk deltagelse i ministerielt statsråd ble fremmet i sammensatt statsråd 17. april 1885. Den norske statsrådsavdelingen protesterte umiddelbart mot valget av forum. Den viste til at ”den kongelige Resolution af 13de April 1835 [om norsk representasjon i ministerielt statsråd], om hvis eventuelle Forandring der er vakt Spørgsmaal, er afgivet i norsk Statsraad”. Riktignok hadde dette spørsmålet i mars 1835 *før* behandlingen i norsk statsråd blitt avgjort i ministerielt statsråd. Men i og med at den kongelige resolusjonen var blitt gjentatt i rent norsk statsråd 13. april 1835, så statsrådsavdelingen på den norske representasjonen som en kompetanse som ”emanerer fra udelukkende norsk Statsmyndighed”.<sup>156</sup>

Den svenske regjeringen delte ikke Norges syn. Den la vekten på at den opprinnelige kongelige resolusjonen om norsk representasjon var gitt i ministerielt statsråd i mars 1835. Det eneste som skjedde i norsk statsråd 13. april samme år, var at resolusjonen

---

<sup>153</sup> Se kort om dette punkt 1.1 ovenfor.

<sup>154</sup> Stråth (2005) s. 269.

<sup>155</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 3-4.

<sup>156</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 4.

”tilkjendegaves” og ”for Norges Vedkommende kundgjordes som afgivet samme Dag”. Etter dette bygget den norske representasjonen på en beslutning i ministerielt statsråd.<sup>157</sup>

Likevel fremmet den svenske regjeringen nå saken i sammensatt i stedet for ministerielt statsråd. Den anførte to årsaker til dette. For det første mente den at spørsmålet om norsk representasjon i ministerielt statsråd ikke ”var at henvise til ministerielle Sager i den Betydning, Regeringsformen tillægger dette Udtryk”.<sup>158</sup> Ministerielle saker var definert i Regeringsformen § 11 første setning som alle saker som angikk rikets forhold til fremmede makter og spørsmålet om norsk representasjon handlet ikke direkte om dette. For det andre ”angik [saken] begge Riger”. Og Riksakten § 5 om sammensatt statsråd bestemte nettopp at dette organets kompetanse gjaldt ”Gjenstande, som angaa begge Riger”.

Den siste del av argumentasjonen illustrerer indirekte Sveriges dominans i spørsmålene om rettskildenes betydning og organenes kompetanse. Også utenrikssakene i snever forstand ville jo regelmessig angå begge riker. Men disse ble avgjort i ministerielt, ikke sammensatt statsråd, fordi Regeringsformen § 11 krevde det for Sveriges del. Her slo altså Regeringsformen § 11 gjennom overfor Riksakten § 5, som i Sverige ikke hadde status som grunnlov. Riksakten selv unntok imidlertid ikke utenrikssaker fra sammensatt statsråd, og Riksakten hadde rang som grunnlov i Norge. Dermed kunne Norge ha argumentert med at mens den svenske grunnlov (Regeringsformen) krevde utenrikssakene behandlet i ministerielt statsråd, henviste den norske grunnlov (Riksakten) de samme sakene til sammensatt statsråd.

Den svenske regjeringens argumentasjon gikk imidlertid enda lenger. Også endringen av den *svenske* representasjonen i ministerielt statsråd var en sak som angikk begge rikene og skulle derfor egentlig ha vært sanksjonert i sammensatt statsråd. Men på dette punktet viste de svenske statsrådene til en presedens fra 1860 i forbindelse med opphevelsen av de norske grunnlovsbestemmelsene om stattholderembetet.<sup>159</sup> Jeg

---

<sup>157</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 3.

<sup>158</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 4.

<sup>159</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 5.

behandler i det følgende denne presedensen omfattende, fordi den inneholder unionstidens kanskje mest sentrale politiske ytringene angående det tidvis vanskelige spørsmålet om hvilket statsråd som hadde kompetanse til å behandle en sak.

Forslag om å oppheve grunnlovsbestemmelsene om og dermed avskaffe stattholderembetet var blitt fremmet for og behandlet av Stortinget en rekke ganger, og det var sist blitt vedtatt der i 1854. Den politiske årsaken til dette var kort fortalt at Norge anså stattholderembetet for å være et lydrikestempel og vanskelig forenlig med utgangspunktet om likestilling mellom Norge og Sverige.<sup>160</sup> Særlig var det problematisk at stattholderen etter Grunnloven kunne være svensk, selv om Norge etter 1829 ikke hadde hatt noen svensk stattholder.<sup>161</sup>

I 1854 hadde kongen nektet å sanksjonere grunnlovsendringen. Begrunnelsen for dette hadde vektlagt at kongen, som nesten aldri oppholdt seg i Norge, hadde behov for

”i Spidsen for Regjeringen i Norge at stille en særligen betroet Mand, der kunde danne et Forbindelsesled mellem Konge og Regjering, og være den, til hvem Kongen foreløbigen kunde henvende sig angaaende Oplysninger om Gjenstande, der dels ikke egnede sig for nogen Regjerings-Indstilling eller kunde foranledige nogen kongelig Resolution, dels efter sin Natur ikke henhørte under noget særskilt Departements Behandling eller vare modne dertil”.

Regjeringen hadde behov for en leder, og forslaget om å avskaffe stattholderembetet hadde ikke erstattet stattholderens lederskap med et annet, for eksempel en statsminister. Hadde forslaget tatt høyde for dette, ville saken ha stilt seg annerledes.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Se litt om likestillingsdebatten i Michalsen (2005) s. 254-255 og Stråth (2005) s. 34-35.

<sup>161</sup> De svenske stattholderne var grev Hans Henrik von Essen (1814-1816), grev Carl Carlsson Mörner (1816-1818), grev Johan August Sandels (1818-1827) og grev Baltazar Bogislaus von Platen (1827-1829). Etter disse var embetet ledig noen år, før de to norske stattholderne grev Johan Caspar Herman Wedel Jarlsberg (1836-1840) og Severin Løvenskiold (1841-1856) var de siste som innehadde embetet. Fra 1856 til opphevelsen av embetet i 1873 stod det ledig.

<sup>162</sup> Dokument No. 51 (1859-1860) s. 3-4.

Stortinget fornyet 9. desember 1859 sitt vedtak mot bare to stemmer, og denne gang opprettet det et statsministerembete i spissen for regjeringen i Norge i tillegg til det tilsvarende embetet hos statsrådsavdelingen i Stockholm. Vedtaket ville sikre en mer kontinuerlig ledelse av regjeringen i Norge, for mens kongen hittil hadde hatt kompetanse og *rett* til å utnevne en stattholder, skulle han heretter ha kompetanse og *plikt* til å oppnevne en statsminister. Dette var nok for Justisdepartementet til å anbefale sanksjon i sitt foredrag 24. desember 1859, noe det ikke hadde gjort i 1854.<sup>163</sup>

Når det gjaldt valg av type statsråd, var stattholdersaken etter den norske regjeringens mening ”et reent norsk Anliggende, som alene angaaende en Forandring af Bestemmelser i Norges Grundlov, hvilke ikke retlig vedrøre Sveriges Riges Stilling og Rettigheder i den mellem Rigerne bestaaende Forening, saaledes som Vilkaarene for denne ved Rigsacten ere bestemte”.<sup>164</sup> Den truet dessuten med at Sveriges ønske om revisjon av unionsvilkårne ville vanskeliggjøres dersom kongen nektet å sanksjonere. Kongen valgte etter dette en løsning som dels tilfredsstilte Norge og dels Sverige. Han nektet 4. april 1860 å sanksjonere de norske grunnlovsendringene, men dette skjedde i norsk statsråd.<sup>165</sup>

Den svenske Riksdagen ønsket imidlertid at kongen ikke behandlet dette som en utelukkende norsk sak. I en adresse 2. april 1860 forlangte den både at rettsforholdet generelt mellom Norge og Sverige måtte revideres og at den norske grunnlovsendringen ikke måtte sanksjoneres uten i sammenheng med en slik revisjon. De norske grunnlovsbestemmelsene om stattholderembetet måtte for øvrig utvilsomt ses på som unionelle bestemmelser, både på grunn av deres innhold og fordi de var inntatt etter forhandlinger mellom rikene i 1814. Dermed hørte sanksjonsspørsmålet hjemme i sammensatt statsråd.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Dokument No. 51 (1859-1860) s. 5.

<sup>164</sup> Dokument No. 51 (1859-1860) s. 1.

<sup>165</sup> Dokument No. 51 (1859-1860) s. 2.

<sup>166</sup> Riksdagens adresse er inntatt i protokoll fra sammensatt statsråd 9. april 1861, som igjen er inntatt i Sth. Med. No. 3 (1862-1863) første hefte s. 1-3. Adressen var det første skrittet på vei mot opprettelsen av den andre unionskomitéen og er derfor også behandlet i punkt 4.10 ovenfor.

Den svenske regjeringen støttet dette ved i statsråd 7. april 1860, altså etter sanksjonsnektelsen i norsk statsråd, å framholde at stattholderspørsmålet var en sak som etter sitt innhold angikk begge rikene og som derfor skulle ha vært statsrådsbehandlet etter Riksaktens bestemmelser om unionelle forhold, det vil si i sammensatt statsråd.<sup>167</sup>

Protokollen fra dette svenske statsrådet gav imidlertid den norske regjeringen inntrykk av at om enn kongen formelt hadde behandlet saken i det organet Norge ønsket, hadde han i sakens innhold lagt vekt på synet til den svenske Riksdagen og regjeringen ved å nekte sanksjon. Dette var alvorlig nok, fordi Sverige dermed indirekte fikk delta i behandlingen av det som etter norsk oppfatning var et rent norsk anliggende. Saksbehandlingen ble av den grunn lagt fram for Stortinget.<sup>168</sup>

Stortinget vedtok 23. april 1860 en adresse til kongen etter behandling i en spesielt oppnevnt komité.<sup>169</sup> I adressen tok Stortinget til motmæle mot den svenske Riksdagens oppfatning av den norske Grunnloven. Riksdagen hadde delt de norske grunnlovsbestemmelsene inn i to typer. Den ene typen hadde norske organer selv kompetanse til å endre, mens forandringer i den andre typen fordret samtykke fra Sverige. Den andre typen grunnlovsbestemmelser skulle bestå av bestemmelsene som var endret eller tatt inn i Grunnloven i 1814 på grunn av foreningen med Sverige og etter forslag fra den svenske kongens kommissærer.

Adressen anførte seks argumenter for hvorfor den svenske Riksdagens syn var forfeilet. For det første hadde også den svenske Regeringsformen §§ 39 og 43 blitt endret på grunn av foreningen mellom Norge og Sverige, uten at noen hadde hevdet at forandring av disse bestemmelsene fordret norsk samtykke. Dette var altså et argument om gjensidighet fra Stortingets side.

For det andre pekte Stortinget på at de svenske kommissærene i 1814 avgav et fullstendig og sammenhengende forslag til ny norsk grunnlov, ikke enkeltforslag om

---

<sup>167</sup> Dokument No. 56 (1859-1860) s. 1-2.

<sup>168</sup> Dokument No. 56 (1859-1860) s. 2-4.

<sup>169</sup> Se om dette og det følgende Indst. S. No. 107 og 108 (1859-1860) og Sth. Tid. (1859-1860) s. 74-77.



endringer og tillegg til 17. maigrunnloven. Å dele de nåværende grunnlovsbestemmelsene inn i to typer stred derfor mot de svenske kommissærenes eget system fra 1814.

For det tredje var det i egenskap av *norsk* konge at den svenske kongen antok, stadfestet og bekreftet 4. novembergrunnloven den 10. november 1814, med kontrasignatur av en norsk embetsmann. Før dette tidspunktet hadde det overordentlige Stortinget høsten 1814 innehatt både den lovgivende og den utøvende kompetansen, fordi kong Christian Frederik ved Mossekonvensjonen 14. august 1814 hadde lagt sin utøvende makt i nasjonens hender, noe som betydde i Stortingets hender.

For det fjerde var ikke grunnlovsbestemmelsene om stattholderembetet unionelle bestemmelser. Bestemmelsene gav kongen i egenskap av *norsk* konge kompetanse til å utnevne en stattholder. Underforstått måtte man skille mellom kompetansene kongen utøvde i egenskap av på den ene siden norsk og på den andre siden svensk konge. For så vidt hevdet Stortinget her det syn at den norske kongen var ett organ, mens den svenske kongen var et annet, uaktet personfellesskapet mellom de to organene. De norske organene, inkludert den norske kongen, hadde kompetanse til å bestemme over stattholderembetet som det ønsket, også til å oppheve det.

For det femte inneholdt ikke Grunnloven § 112 om grunnlovsendringer spor av at svenske organer hadde noen kompetanse ved slike forandringer. Bestemmelsen hadde stått i 17. maigrunnloven og i de svenske kommissærenes forslag høsten 1814, og den lød fremdeles slik i 4. novembergrunnloven. Selv om Sverige var seierherre i 1814, måtte landets rettigheter bedømmes etter hva som faktisk ble avtalt da, ikke etter hva Sverige trodde kunne ha vært avtalt.

For det sjette inneholdt ikke Riksakten noe om stattholderembetet, og det var denne rettskilden som inneholdt vilkårene for foreningen mellom Norge og Sverige. Stortinget

hevdet her i virkeligheten at Riksakten uttømmende inneholdt bestemmelsene som Norge og Sverige ikke hver for seg hadde kompetanse over.<sup>170</sup>

Presedensen fra 1860 fikk betydning tjuefem år senere. Den svenske regjeringens syn i 1885 på det sammensatte statsråds kompetanse kan sammenfattes slik: Det sammensatte statsråds kompetanse gjaldt alle saker som var felles for Norge og Sverige, unntatt saker som et av rikenes grunnlover henla til et annet forum, og dessuten unntatt sanksjon av endringer i disse grunnlovene selv. Det siste hadde Sverige opprinnelig hatt et annet syn på, men det bøyde seg nå for presedensen fra 1885.

Til dette svarte den norske statsrådsavdelingen at når de diplomatiske sakene var unntatt fra behandling i sammensatt statsråd, måtte også spørsmålet om formen for disse sakenes behandling være unntatt herfra. Etter dette fastholdt de norske statsrådene at sakens rette forum var norsk statsråd, siden den norske representasjonen i ministerielt statsråd etter deres syn bygget på resolusjon i norsk statsråd 13. april 1835.<sup>171</sup>

Uenigheten om det riktige valg av statsråd ble ikke løst, men ble heller ikke tatt opp igjen på noen år etter denne ene episoden i sammensatt statsråd 17. april 1835. Spørsmålet havnet imidlertid igjen høyt den politisk-juridiske dagsordenen i perioden 1891-1895.<sup>172</sup>

### 5.3 Forhandlingslinje 1885-1886: Regjeringen Sverdrups andre linje

Etter kontroversen med Sverige om valg av statsråd for å bestemme forøket norsk deltagelse i ministerielt statsråd, beveget saken seg over i en annen linje som kom til å dominere både runden i 1885-1886 under regjeringen Sverdrup og runden i 1890-1891 under regjeringen Stang: Spørsmålet ble utvidet og forsøkt løst ved forhandlinger med Sverige om endring av Riksakten.

---

<sup>170</sup> Se videre Stråth (2005) s. 217 flg. om mange av de politiske overveielsene som gjorde seg gjeldende i begge landene i forbindelse med stattholderstriden.

<sup>171</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 5.

<sup>172</sup> Se punkt 6.1 nedenfor.

I nytt sammensatt statsråd 15. mai 1885 anbefalte kongen å vurdere om det ministerielle statsråds sammensetning burde innskrides i Riksakten. Den norske statsrådsavdelingen var enig i dette og framholdt at endringen burde gå ut på at tre statsråder fra hvert rike hadde sete i organet. De svenske statsrådene delte dette synet. Men deres uttalelse gikk et skritt videre. De beskrev endringen som gående ut på at ”ministerielle Sager skulle foredrages for Kongen af Ministeren for de udenrigske Anliggender i Nærværelse af to andre Medlemmer af det svenske samt tre Medlemmer af det norske Statsraad”. De norske statsrådene ”erklærede ikke at have noget herimod at erindre”. Etter dette ble det fattet kongelig resolusjon som gav de to statenes regjeringer i oppdrag å utarbeide forslag til endringer i Riksakten i tråd med den svenske uttalelsen.<sup>173</sup> I norsk statsråd samme dag ble det også bestemt å utarbeide en parallell endring i Grunnloven gående ut på at kongen i diplomatiske saker skulle høre de til enhver tid tilstedeværende medlemmene av den norske statsrådsavdelingen.<sup>174</sup>

Norge øynet med dette fire viktige seiere. For det første ville bestemmelsene om det ministerielle statsråds sammensetning låses i Riksakten, som Norge hadde medbestemmelse over på lik linje med Sverige. For det andre ville bestemmelsene om den norske representasjonen i organet også få rettslig grunnlag i Grunnloven, på samme måte som Sveriges tilsvarende bestemmelse i Regeringsformen. For det tredje var det enighet om lik representasjon fra hver stat. For det tredje kunne det forventes at den endrede Riksakten ikke bare ville avgjøre det ministerielle statsråds sammensetning, men også dets kompetanse.

Den kongelige resolusjonen 15. mai 1885 gav imidlertid Sverige en meget viktig innrømmelse i et annet spørsmål som skulle komme til å velte hele saken både i 1885-1886 og 1890-1891. En naturlig tolkning av resolusjonens ordlyd tilsa at den norske statsrådsavdelingen hadde gått med på å riksaktfeste at utenriksministeren skulle være svensk statsråd. Det stod som ovenfor sitert at sakene i ministerielt statsråd skulle foredras av utenriksministeren ”i Nærværelse af to *andre* Medlemmer af det svenske

---

<sup>173</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 7-8.

<sup>174</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 9.

samt tre Medlemmer af det norske Statsraad” (min kursivering). De norske statsrådene hadde ikke protestert mot denne formuleringen.

Stortinget ble 19. mai 1885 kun tilstilet protokollen fra norsk statsråd 15. mai angående endring av Grunnloven, ikke protokollen fra sammensatt statsråd samme dag.<sup>175</sup> Det var bare i sammensatt statsråd at de kontroversielle uttalelsene hadde falt. Uttalelsene gikk imidlertid ikke Stortinget hus forbi.

I en foreløpig debatt om saken i Stortinget 9. juni 1885 tok blant andre statsminister Johan Sverdrup og stortingsrepresentantene Ketil Motzfeldt og Emil Stang ordet.<sup>176</sup> Motzfeldt kritiserte først en rekke forhold. Når det gjaldt saksbehandlingen, var informasjonen fra regjeringen for knapp. Han viste til de kontroversielle uttalelsene som hadde falt i sammensatt statsråd og mente Stortinget skulle ha mottatt protokollen derfra. Når det gjaldt det materielle, mente Motzfeldt regjeringen hadde begitt seg inn på å forandre noe som burde ha forblitt som det var.

For det første burde man ikke riksaktfeste (altså for Norges del grunnlovsfeste) at utenriksministeren rettslig sett skulle være svensk, selv om han faktisk hadde vært det til nå. For det andre var det ikke nødvendigvis samsvar mellom de påtenkte endringene i Riksakten og Grunnloven. Forandringen i Riksakten skulle gå ut på at tre norske statsråder skulle tiltre det ministerielle statsråd, men hvilke statsråder de tre skulle være, ble ikke nevnt. Forandringen i Grunnloven talte derimot ikke om det ministerielle statsråd, men grunnlovsbestemte at det var statsrådsavdelingen (i Stockholm) som skulle høres i diplomatiske saker. Uoverensstemmelsen ville bli satt på spissen i de riktignok sjeldne tilfellene da kongen befant seg i Norge og skulle behandle diplomatiske saker. Med grunnlovsendringen ville statsrådsavdelingen få en rolle i Norge den hittil ikke hadde hatt.

---

<sup>175</sup> Dokument No. 107 (1885).

<sup>176</sup> Se om det følgende Sth. Tid. (1885) s. 1185-1195. Johan Sverdrup (1816-1892) var jurist og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant fra 1851 og statsminister 1884-1889. Ketil Johnsen Melsted Motzfeldt (1814-1889) var embetsmann og høyrepolitiker. I 1885 var han stortingsrepresentant og forhenværende statsråd. Emil Stang (1834-1912) var jurist og høyrepolitiker. Han var grunnleggeren av partiet Høire, stortingsrepresentant og statsminister 1889-1891 og 1893-1895.

Motzfeldt foreslo i stedet å svare på endringen av Regeringsformen ved å la kongen bestemme at den norske representasjonen i ministerielt statsråd skulle øke fra én til to. Hans linje var altså høyst moderat: Regjeringen skulle råde kongen til å gi en resolusjon i tillegg til eller som erstatning for den opprinnelige kongelige resolusjonen av 1835.

Sverdrup nølte med å svare på Motzfeldts innvendinger mot de påtenkte forandringene i Riksakten og Grunnloven. Han framholdt sterkt at en ny kongelig resolusjon som bare økte den norske representasjonen i ministerielt statsråd, ikke var tilstrekkelig. Norge skulle ikke denne gang motta noen "Naadesgave" fra Sverige, men skulle ordne saken slik det passet seg mellom to selvstendige stater. Han la videre mindre vekt på endringen i Riksakten og betonet i stedet endringen i Grunnloven. På dette punktet lot han falle en dristig uttalelse:

"[D]en Grundlovsbestemmelse, som skal indtages i vor Grundlov, er ikke afhængig af, enten Sverige bestemmer sig til at tage det Forslag, som forelægges, ind i Rigsakten eller ikke; den har sit selvstændige Værd, og den har sine Følger paa Grund deraf, som er uafvigelige. Norge tager selv Sagen i sin Haand, og det er det samme som at den maa fremmes til en Afgjørelse, der er Landet værdig."

Senere i debatten sa han noe som kanskje var ment som en nedtoning (første del av sitatet), men som ikke kan oppfattes slik (andre del av sitatet):

"Jeg har ikke betegnet det som Tingenes Gang, at hvis ikke denne Bestemmelsen kommer inn i Rigsakten, saa skal vi sætte den ind i Grundloven; - nei, Udgangspunktet er Grundloven, den bestemmer Sagen, saa faar det blive Gjenstand for Forgandlinger Nationerne imellem, hvorledes de vil stelle sig med Hensyn til Foreningsbaandet."

Her åpnet Sverdrup for en annen linje enn den regjeringen førte, en linje som ville kunne bli aktuell dersom forslagene om forandring i Riksakten ikke første fram. Uttalelsene viser at Sverdrup hadde en konfrontatorisk grunnlovsendringslinje i

bakhånd. Grunnlovsendringen skulle gå ut på omtrent det samme, men ikke helt, som endringene Qvam foreslo.<sup>177</sup>

Stang svarte Sverdrup med at Norge ikke måtte begynne å kreve særskilte diplomatiske institusjoner, men at diplomatiske saker måtte forbli unionelle, det vil si felles mellom de to statene. Noe annet ville uunngåelig føre til at unionen ble sprengt. Når det gjaldt svar på den svenske endringen av Regeringsformen, pekte han på at man i hvert fall midlertidig kunne ha økt den norske deltagelsen i ministerielt statsråd ved å gi en ny kongelig resolusjon. Men han var enig med regjeringen i at forholdet til sjuende og sist måtte reguleres i Riksakten. Han delte videre ikke Motzfeldts misnøye mot å riksaktfeste at utenriksministeren skulle være svensk. Dette hadde tidligere blitt foreslått av den andre unionskomitéen<sup>178</sup> og var etter Stangs oppfatning det beste Norge kunne oppnå når den norske representasjonen i ministerielt statsråd i antall ble lik den svenske. Her måtte man drive praktisk politikk, ikke ideologi.

Stang advarte imidlertid mot de dristige uttalelsene til Sverdrup om ensidig norsk grunnlovsendring. Han hadde ikke noe imot parallelle forandringer i Riksakten og Grunnloven for å få dem til å stemme overens, selv om bare det samme ble bestemt i begge rettskildene. Riksakten var også fra før for en stor del avskrift av Grunnloven. Men en ensidig norsk grunnlovsendring på dette punktet ville sette unionen i fare. Sverdrups uttalelser var dessuten kontraproduktive når Norge stod foran forhandlinger med Sverige.

Sverdrup gikk ikke med på at en ensidig norsk grunnlovsendring var farlig. Norge burde ganske enkelt vedta en grunnlovsbestemmelse tilsvarende den svenske, som jo hadde forholdet regulert i sin grunnlov. Dette var vår fullt lovlige "Førstefødselsret" og det sanne utgangspunkt for en overenskomst mellom de to statene. Han mente altså at dersom vi fikk en grunnlovsbestemmelse om forholdet, ville vi stå på like fot med Sverige uansett Riksakten eller ei.

---

<sup>177</sup> Se punkt 5.5 nedenfor.

<sup>178</sup> Se punkt 4.10 ovenfor.

Sverdrups uttalelser i Stortinget denne dagen ble raskt kjent og spredte stor forbitring i Sverige. Den svenske regjeringen og til og med kongen personlig ble om sommeren og høsten 1886 utsatt for voldsomme angrep i den svenske pressen. Essensen var at Sverdrups uttalelser hadde vist at Sverige var blitt for ettergivende overfor norske krav.<sup>179</sup> Også i norske konservative kretser ble Sverdrup kritisert for sine uttalelser. Morgenstjerne mente for eksempel at han hadde opptrådt uklokt og lite statsmannsaktig og latt uttalelsene falle bare for å ta seg godt ut.<sup>180</sup>

Ni måneder etter den foreløpige debatten i Stortinget fremmet den svenske regjeringen i sammensatt statsråd 8. mars 1886 sitt forslag til forandring i Rikssakten.<sup>181</sup> På den personelle siden bestemte forslaget i tråd med vedtaket i sammensatt statsråd 15. mai 1885 at utenriksministeren skulle være svensk, og at i praksis tre statsråder fra hver stat skulle møte i ministerielt statsråd. På den materielle siden presiserte forslaget at det var "[m]inisterielle (diplomatiske) Sager samt Spørgsmaal om Ansettelse af Gesandter hos fremmede Magter og Tjenestemænd ved Gesandtskaberne" som skulle behandles i ministerielt statsråd.

Som for å foregripe de kommende norske protestene, understreket den svenske regjeringen uttrykkelig at bestemmelsen om at utenriksministeren skulle være svensk, sluttet seg til ordlyden i den kongelige i den kongelige resolusjonen fra sammensatt statsråd 15. mai 1885. Noen nærmere argumentasjon ble ikke ført her. Men fra et formelt ståsted argumenterte regjeringen med at forslaget som helhet var utarbeidet slik at det ikke avvek fra eller nødvendiggjorde endringer i den svenske Regeringsformen. For det første hadde Regeringsformen på dette punktet vist seg å være tilfredsstillende, og for det andre ville nødvendige endringer i denne ta en viss tid på grunn av den særlige endringsprosedyren.

Når det gjaldt det ministerielle statsråds materielle kompetanse, presiserte den svenske regjeringen at kongen fremdeles skulle kunne la viktige og hele grupper av

---

<sup>179</sup> Stråth (2005) s. 271 flg.

<sup>180</sup> Morgenstjerne (1891) s. 24.

<sup>181</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 10-12.

”ministerielle” saker bli behandlet i sammensatt statsråd, slik praksis hittil hadde vært i for eksempel konsulatsaker. Her forutsatte altså den svenske regjeringen en innskrenkende tolkning av den nye bestemmelsen i Riksakten, på samme måte som Regeringsformen § 11 hittil hadde blitt tolket innskrenkende gjennom praksis.

Den norske regjeringen fremmet sitt eget forslag 15. mars 1886, og det avvek fra det svenske både på den personelle og den materielle siden.<sup>182</sup> For det første lot forslaget utenriksministerens nasjonalitet stå åpent i stedet for å riksaktfeste hans svenske nasjonalitet. For det andre presiserte forslaget at tre medlemmer av det norske statsråd alltid skulle være til stede ved behandlingen av utenrikssaker som angikk Norge. Det svenske forslaget hadde foreskrevet at når slike saker skulle behandles i Sverige, skulle den norske statsrådsavdelingen der være til stede, men uten å bestemme at alle tre skulle møte.<sup>183</sup> Forskjellen ville bli satt på spissen dersom et av medlemmene av den norske statsrådsavdelingen hadde forfall. Etter det norske forslaget ville sakene da enten ikke kunne behandles, eller en statsråd fra regjeringen i Norge ville måtte komme til Sverige for å møte i den forfalte stede. Etter det svenske forslaget ville den norske statsrådsavdelingen i slike tilfeller møte med færre enn tre medlemmer.

For det tredje skilte forslagene lag når det gjaldt det ministerielle statsråds materielle kompetanse. Gjennom en positiv oppstilling av det ministerielle statsråds virkeområde, presiserte det norske forslaget at det ikke regulerte alle diplomatiske saker. Det nye tredje ledd i Riksakten § 5 skulle for det første regulere sakene som angikk de to statenes felles forhold til utlandet, for det andre sakene som umiddelbart angikk bare den ene, men indirekte også den andre staten, og for det tredje utnevning av utenrikske tjenestemenn. Forskjellen fra det svenske forslaget var at utenrikske saker som bare angikk det ene og heller ikke indirekte det andre riket, ikke ville falle under ordlyden i bestemmelsen.

Den norske regjeringen var ikke villig til å forandre sitt forslag slik at det stemte overens med det svenske, blant annet slik at utenriksministerens svenske nasjonalitet

---

<sup>182</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 22-31.

<sup>183</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 10.



skulle riksaktfestes.<sup>184</sup> Dermed kom det til konfrontasjon mellom den svenske regjeringen og den norske statsrådsavdelingen i Stockholm i sammensatt statsråd 30. mars 1886.<sup>185</sup> Her konsentrerte den svenske regjeringen seg om den første av de tre uoverensstemmelsene: Utenriksministerens nasjonalitet.

Allerede innledningsvis fastslo den svenske regjeringen at forskjellen i forslagene om utenriksministerens nasjonalitet var avgjørende for sakens skjebne. At utenriksministerens svenske nasjonalitet måtte riksaktfestes, fulgte av en rekke formelle argumenter. For det første ville forslaget bare gjøre den faktiske situasjon til en rettslig nødvendighet. Utenriksministeren hadde jo i hele unionstiden vært svensk (og han forble det til unionens oppløsning i 1905).

Til dette svarte den norske statsrådsavdelingen at det norske forslaget forandret enda mindre enn det svenske, ved ikke en gang å riksaktfeste den faktiske situasjonen. Men statsrådsavdelingen gikk mye lenger enn dette. Den framførte nærmest en garanti overfor Sverige om at det faktiske forhold med utelukkende svensk utenriksminister ikke ville bli berørt. Det norske forslaget til Riksakten § 5 bestemte nemlig at det ministerielle statsråd skulle bestå av tre medlemmer fra hver stat ”i Overensstemmelse med hvad hvert Riges Grundlov herom foreskriver”.<sup>186</sup> Og mens Regeringsformen flere steder omtalte utenriksministeren (og dermed som svensk), sa den norske Grunnloven ingenting om dette, heller ikke forslaget om endring av Grunnloven § 28. Dette var ifølge de norske statsrådene en sterk garanti for opprettholdelsen av det bestående forhold.

Den norske statsrådsavdelingen gikk enda lenger. Den var enig med den svenske regjeringen i at det faktiske forhold ville bestå så lenge Riksakten ikke ble gjennomgripende forandret, altså så lenge det ikke ble gjennomført noen helhetlig revisjon av unionsforholdet. Statsminister Sverdrups uttalelser i Stortinget 9. juni 1885

---

<sup>184</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 33.

<sup>185</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 34-40

<sup>186</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 31.

var en personlig redegjørelse som underforstått ikke representerte noe program for den norske regjeringen.

For det andre mente den svenske regjeringen at dens forslag stemte best med Riksakten § 7 om interimsregjeringen under kongens mindreårighet. Ifølge Riksakten § 7 andre ledd skulle interimsregjeringen bestå av ti statsråder fra hver av statene. Fra Norge skulle den norske statsministeren og de to andre medlemmene av statsrådsavdelingen i Stockholm møte, i tillegg til sju andre statsråder. Fra Sveriges side skulle de ti bestå av de to statsministrene og åtte andre statsråder. Den ene av de to svenske statsministrene Riksakten her nevnte, var statsministeren for utenrikssakene, som etter at Riksakten § 7 i sin nåværende form hadde blitt vedtatt i 1845, senere hadde skiftet betegnelse til utenriksminister. At det skulle finnes en svensk utenriksminister, framgikk dermed indirekte av Riksakten § 7 andre ledd. Til overmål bestemte bestemmelsens femte og sjette ledd at saker som angikk begge rikene og diplomatiske saker, skulle foredras i interimsregjeringen nettopp av statsministeren for utenrikssakene.

For det tredje viste den svenske regjeringen til at deres forslag stemte med ordlyden i vedtaket i sammensatt statsråd 15. mai 1885. Den kongelige resolusjonen hadde der gitt de to regjeringene som mandat å utarbeide utkast til forandring i Riksakten gående ut på det som Sverige nå foreslo, ikke det som Norge anførte. Den norske statsrådsavdelingen hadde den gang ikke protestert mot formuleringen.

Om dette svarte den norske statsrådsavdelingen at Norges forslag ikke stod i strid med den naturlige forståelsen av den kongelige resolusjonen 15. mai 1885. Resolusjonen hadde bare angitt den foreløpige rammen for hva endringen i Riksakten skulle gå ut på. Det kunne ikke være meningen å binde Norge til en ordlyd allerede den gang, før utkast skulle utarbeides av de to regjeringene. Foranledningen viste at revisjonens vesentlige formål var å gi tre norske statsråder sete i ministerielt statsråd, og det norske forslaget begrenset seg til dette.

Videre hadde heller ikke den svenske regjeringen selv holdt seg strengt til mandatets ordlyd. Den svenske regjeringen hadde i det omtvistede sammensatte statsråd betegnet det ministerielle statsråds materielle kompetanse som diplomatiske saker *som var felles*

*for begge statene.* Men det svenske forslaget i 1886 henviste *alle* diplomatiske saker til ministerielt statsråd. Denne siste del av det norske argumentet var ganske tynt. Selve den kongelige resolusjonen i sammensatt statsråd 15. mai 1885 talte om ministerielle (diplomatiske) saker uten unntak.<sup>187</sup> At premissene inneholdt andre uttalelser, er en annen sak.

Den svenske regjeringen var ikke enig i at revisjonens formål bare var å gi tre norske statsråder sete i ministerielt statsråd. Den holdt seg igjen til ordlyden i den kongelige resolusjonen 15. mai 1885 og stod på sitt: Mandatet hadde et like viktig formål i tydelig å bestemme at utenriksministeren skulle være svensk. Til dette er det å si at det er merkelig at ikke et så sentralt formål er berørt i premissene i sammensatt statsråd 15. mai 1885.<sup>188</sup>

For det fjerde satte den svenske regjeringen det norske forslaget i sammenheng med den foreløpige debatten i Stortinget 9. juni 1885 og statsminister Sverdrups uttalelser der. Som svar på Sverdrups dristige uttalelser i Stortinget, var det et ubetinget krav fra den svenske regjeringen at utenriksministerens svenske nasjonalitet skulle riksaktfestes. Sverige fryktet kanskje her muligheten av at Norge snart ville gjøre noe med den faktiske situasjonen med svensk utenriksminister, og ønsket å låse stillingen også rettslig. Til dette svarte de norske statsrådene som ovenfor omtalt at Sverdrups uttalelser i Stortinget var en personlig redegjørelse som underforstått ikke representerte noe program for den norske regjeringen.

Den andre uoverensstemmelsen mellom de to utkastene til forandring i Riksakten, var om antallet møtende nordmenn i ministerielt statsråd alltid måtte være tre. Her ble det i sammensatt statsråd 30. mars 1886 ikke argumentert noe fra svensk side, ut over at det norske forslaget ikke tok hensyn til forfall. Den norske statsrådsavdelingen framholdt imidlertid at det norske forslagets fordel var at det skapte paritet til enhver tid mellom Norges og Sveriges representasjon i ministerielt statsråd, og det måtte være det

---

<sup>187</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 8.

<sup>188</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 7-8.

avgjørende. Så fikk heller den norske regjeringen selv sørge for at det alltid var tre norske statsråder til stede når diplomatiske saker skulle behandles.

Det tredje punktet der de to utkastene skilte lag, var det ministerielle statsråds materielle kompetanse. Siden den norske regjeringen i sitt forslag hadde unntatt fra ministerielt statsråd utenrikssaker som bare angikk den ene og heller ikke indirekte den andre staten, mente den svenske regjeringen at slike saker ville bli behandlet i statsråd bestående av utenriksministeren og utelukkende statsråder fra det angjeldende riket. Det ble ikke fra svensk side argumentert mer om dette, men den norske statsrådsavdelingen viste til at det norske forslaget tok sikte på ikke å utvide virkeområdet for fellesbehandling i ministerielt statsråd i forhold til tidligere teori og praksis. Det svenske forslaget ville etter Norges syn gjøre saker som tidligere hadde blitt ansett som utelukkende nasjonale, til unionelle. Det var verken ønskelig eller nødvendig, all den tid årsaken til at spørsmålet nå stod på dagsordenen var en forandring av den personelle delen av Regeringsformens bestemmelser om ministerielt statsråd, ikke den materielle delen.

På grunn av uoverensstemmelsene mellom regjeringenes utkast, innstilte både den svenske regjeringen og den norske statsrådsavdelingen om at det ikke skulle fremmes noe forslag overfor Riksdagen og Stortinget om forandring i Riksakten. Kongen fattet resolusjon i overensstemmelse med dette, men la til at han håpet saken kunne gjenopptas i en ikke altfor fjern framtid. Det skulle gå helt til 1891 før denne linjen ble gjenopptatt.

Forhandlingene fikk imidlertid et etterspill i Stortinget. Dokumentene i saken ble behandlet av Odelstingets protokollkomité, som avgav innstilling til Odelstinget 31. mai 1886.<sup>189</sup> Innstillingens første del gav en historisk oversikt over framstøtene for å øke Norges innflytelse i utenrikssakene, og andre del refererte grundig forhandlingene mellom de to statene i 1885 og 1886. I tredje del redegjorde komitéens flertall for sitt syn på de konstitusjonelle og andre spørsmål som saken hadde reist, og den vurderte regjeringen Sverdrups handlinger med tanke på om skritt skulle foranlediges fra

---

<sup>189</sup> Se til det følgende Indst. O. V (1886).

Odelstingets side. Slike skritt kunne være å uttrykke kritikk, eller Odelstinget kunne reise tiltale for Riksretten mot statsråder etter Grunnloven § 86 første ledd.

Protokollkomitéens innstilling inneholdt kritikk av den norske statsrådsavdelingen i Stockholm. Statsrådsavdelingen hadde i det sammensatte statsråd 15. mai 1885 ikke tatt noen reservasjon og heller ikke innhentet Den norske regjeringens betenkning, slik Grunnloven § 15 krevde.

Men det var særlig statsminister Ole Richter som fikk gjennomgå i innstillingen.<sup>190</sup> Han hadde nemlig i det avsluttende sammensatte statsråd 30. mars 1886 protokollført en særuttalelse som de to andre norske statsrådene ikke sluttet seg til.<sup>191</sup> Her forsikret han om at han stod på den samlede norske regjeringens linje, men han mente samtidig at det svenske forslaget ikke var dårlig for Norge. For mens den andre unionskomitéen hadde foreslått en bestemmelse som uttrykkelig fastsatte at utenriksministeren skulle være svensk, medførte det foreliggende svenske forslaget bare at ”der gjøres alene en inden et bestemt Omraade gjældende Anvendelse af det faktisk bestaaende Forhold”. Richter mente sannsynligvis med dette at forslaget ikke uttrykkelig riksaktfestet svensk utenriksminister. Det er imidlertid vanskelig å følge ham i dette, når ordlyden i det svenske forslaget sammenholdes med premissene.

Protokollkomitéen nærmest raljerte over Richters uttalelse. Den skrev rett ut at den ikke en gang forstod hva statsministerens egentlige standpunkt var, at den ikke så seg i stand til å klargjøre det, og at den delen av Richters uttalelse som gikk an å forstå, måtte beklages. Richter forsvarte seg blant annet med at de svenske formuleringene fra sammensatt statsråd 15. mai 1885 om fortsatt svensk utenriksminister, på forhånd hadde blitt godtatt av Sverdrup da sistnevnte befant seg i Stockholm 11. og 12. mai. Men i debatten i Odelstinget over protokollkomitéens innstilling 17. juni 1886 tilbakeviste Sverdrup dette på det sterkeste: ”Naar det skorter paa Argumenter, Hr. Præsident! fører

---

<sup>190</sup> Ole Jørgensen Richter (1829-1888) var jurist og venstrepolitiker. Han var statsminister i Stockholm 1884-1888 inntil Johan Sverdrup krevde at han gikk av. Richter begikk selvmord like etterpå.

<sup>191</sup> Sth. Prp. No. 62 (1886) s. 39-40.

den frie Digtning Ordet.” Saken skulle senere bidra til Venstres splittelse og Richters selvmord.<sup>192</sup>

Saken ble deretter overført til Stortinget, som kort behandlet den 21. juni 1886.<sup>193</sup> Presidentskapet<sup>194</sup> med stortingspresident Johannes Steen i spissen la her fram en dagsorden (”den steenske dagsordenen”), som ble vedtatt og som i hovedsak lød slik:

”I Tilslutning til gjentagne og samstemmige Udtalelser, hvorved tidligere Storthing har hævdet Norges fuldstændige Ligeberettigelse i Unionen,

- udtaler nærværende Storthing den Forvisning, at det norske Folk i Troskab mod Konge og Fædreland vil værne om Rigets Ære og Ret og støtte Regjerings og Storthings forenede Arbeide for at erhverve Norge den Andel i Styrelsen af de udenrigske Anliggender, der tilkommer det i Kraft af dets Stilling som selvstændig og med Sverige ligestillet Stat i Unionen.”

Dagsordenen fornyet gjennom sin henvisning de uttalelsene om blant annet fullstendig likestilling som Stortinget gjennom årenes løp hadde vedtatt, for eksempel i adressene 24. januar 1837 og 23. april 1860.<sup>195</sup> Det skulle altså ikke herske tvil om at prinsippet om likestilling måtte være styrende i en framtidig unionsrevisjon. Underforstått ville Norge ikke kunne akseptere riksaktfestet svensk utenriksminister.

#### 5.4 Forhandlingslinje 1890-1891: Regjeringen Stangs linje

Etter at regjeringen Stang hadde blitt utnevnt i 1889, ble forhandlingene mellom Norge og Sverige om forandring av Riksakten gjenopptatt i 1890 og saken formelt gjenopptatt

---

<sup>192</sup> Fuglum (1978) s. 78-79 og Kaartvedt (1995) s. 328. Odelstingets debatt dreide seg mye om hva som faktisk hadde skjedd, se O. Tid. (1886) s. 450-474. Sverdrups uttalelse står på s. 452. Stråth (2005) s. 270 er sikker på at Sverdrup faktisk gav svenskene innrømmelsen 11. og 12. mai 1885.

<sup>193</sup> Se til det følgende Sth. Tid. (1886) s. 1877-1881.

<sup>194</sup> Dagsordenen var på forhånd blitt diskutert på Venstres gruppemøte. Se Danielsen (1975) s. 31.

<sup>195</sup> Se henholdsvis punkt 4.7 og 5.2 ovenfor.

i statsråd fra 1891.<sup>196</sup> En årsak til dette, var regjeringsskiftene i de to landene: Venstre regjeringen Sverdrup ble byttet ut med Høire regjeringen Stang i 1889, og i Sverige var det nye ministeriet Åkerhjelm med utenriksminister Lewenhaupt innstilt på nye forhandlinger med Norge.<sup>197</sup>

Forhandlingene førte raskt fram til et forslag om ny § 5 i Riksakten. På samme måte som i 1885-1886 var det enighet mellom regjeringene om at Norge og Sverige skulle ha tre medlemmer hver i ministerielt statsråd og at dette forumet skulle riksaktfestes. Det var imidlertid to endringer fra de forrige forhandlingenes forslag. For det første ble det tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om at kongen kunne la diplomatiske saker behandle i sammensatt i stedet for i ministerielt statsråd. Herved fortsatte altså utviklingen i retning av å behandle flere utenrikssaker i sammensatt statsråd. For det andre ble det ikke riksaktfestet svensk utenriksminister.<sup>198</sup>

Det siste ville kanskje ha gjort forslaget akseptabelt for Stortinget, dersom det ikke hadde vært for at den svenske regjeringen protokollførte at forslaget

”ikke gjør nogensomhelst Forandring i den Maade, hvorpaa ministerielle Sager nu behandles, og at saaledes Foredraget af saadanne Sager fremdeles tilkommer det Medlem af det svenske Statsraad, som er chef for Udenrigsdepartementet”.<sup>199</sup>

Protokolltilførselen gjorde det klart at utenriksministeren skulle forbli svensk, selv om dette ikke ble riksaktfestet.<sup>200</sup> Da forslaget kom opp til foreløpig debatt i Stortinget 21. og 23. februar 1891, ble dette hovedankepunktet mot å bifalle forslaget.<sup>201</sup> Dette ble kraftig kritisert av Morgenstierne. Hans argumentasjon gikk i korthet ut på at

---

<sup>196</sup> Morgenstierne (1891) s. 31-32. Sth. Prp. No. 38 (1891) inneholder regjeringens innstillinger i saken og protokollene fra norsk og sammensatt statsråd.

<sup>197</sup> Danielsen (1964) s. 289 og Morgenstierne (1891) s. 31.

<sup>198</sup> Sth. Prp. No. 38 (1891) s. 11.

<sup>199</sup> Sth. Prp. No. 38 (1891) s. 12.

<sup>200</sup> Morgenstierne (1891) s. 37 flg.

<sup>201</sup> Debatten i Stortinget er trykket i Sth. Tid. (1891) s. 43-99. Se uttalelser av for eksempel Carl Berner s. 43, Wollert Konow (H) s. 55 og Sofus Arctander s. 65. Vedtaket om forkastelse står på s. 341-342.

premissene ikke var en del av selve riksaktsteksten, slik at noen svensk utenriksminister ikke ble riksaktfestet. Forslaget hadde bare fordeler, ved at Norges stilling ble forbedret. Når det gjaldt utenriksministeren, medførte det verken en forbedring eller en forverring i den rettslige eller faktiske situasjonen. Oppsummeringsvis stemte denne delen av forslaget fullt ut med venstre regjeringen Sverdrups fra 1886. Det var derfor uforståelig at venstre flertallet på Stortinget nå nedstemte det.<sup>202</sup>

Men Stortingets flertall gikk et skritt videre. Carl Berner foreslo på vegne av flere venstre representanter ved sakens åpning følgende uttalelse ("den bernerske dagsordenen").<sup>203</sup>

"I Tilslutning til tidligere Storthings Udtalelser

hævder nærværende Storting Norges Ret som selvstændigt Rige til fuld Ligestillethed i Unionen og dermed dets Ret til paa konstitutionelt betryggende Maade at varetage sine udenrigske Anliggender –

og udtaler Forvisningen om, at det norske Folk aldrig vil bifalde en Ordning, der kan blive en Hindring for Gjennemførelsen af Norges fulde Ret paa dette Omraade"

Den bernerske dagsordenen fra 1891 stemte bare delvis overens med den steenske fra 1886.<sup>204</sup> For mens den fra 1886 talte om å arbeide for å sikre Norge lik andel i utenriksstyret, var den fra 1891 mindre forsiktig og sa rett ut at Norge hadde rett til å ivareta "sine" utenrikssaker "paa konstitutionelt betryggende Maade". Her lå en betydelig forskjell, som statsminister Stang var den første til å framheve.<sup>205</sup> Uttrykksmåten åpnet for den tolkningen at det skulle arbeides for å skille behandlingen av Norges og Sveriges utenrikssaker fullstendig, det vil si arbeides for at norske

---

<sup>202</sup> Morgenstjerne (1891) s. 37-45.

<sup>203</sup> Sth. Tid (1891) s. 44-45. Carl Christian Berner (1841-1918) var embetsmann og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i flere perioder, stortingspresident i blant annet 1905 og statsråd 1891-1893.

<sup>204</sup> Se punkt 5.3 ovenfor.

<sup>205</sup> Se til det følgende Sth. Tid. (1891) s. 45 flg.



utenrikssaker skulle behandles i norsk statsråd og av en norsk utenriksminister. Dette måtte i neste omgang føre til særskilt norsk og svensk diplomati og konsulatvesen. Men Riksakten forutsatte at det fantes utenrikssaker som var felles for Norge og Sverige, og det var ikke vanskelig å finne slike. Spørsmålet om krig og fred var det fremste eksemplet på det.

Regjeringen Stang kunne ikke akseptere en uttalelse med slik rekkevidde. På grunn av dette og på grunn av at den også oppfattet uttalelsen som kritikk mot regjeringens handlemåte i saken, stilte den kabinettsspørsmål. Da den bernerske dagsorden fikk flertall, leverte regjeringen sin avskjedssøknad.<sup>206</sup> Dermed ble det satt sluttstrek for forhandlingslinjen for denne gang.<sup>207</sup>

## 5.5 Qvams grunnlovsendringslinje 1886-1891

16. juni 1886 framsatte Venstres stortingsrepresentant Ole Anton Qvam et forslag om endring av Grunnloven §§ 28 og 75 bokstav f.<sup>208</sup> Forslaget ble altså framsatt bare fem dager før Stortinget behandlet og vedtok den steenske dagsordenen,<sup>209</sup> og det er grunn til å se grunnlovsforslaget i sammenheng med den. Langt på vei oppfylte forslaget nemlig dagsordenens ord om å ”erhverve Norge den Andel i Styrelsen af de udenrigske Anliggender, der tilkommer det i Kraft af dets Stilling som selvstændig og med Sverige ligestillet Stat i Unionen”. Forslagsstiller Qvam fikk også vist at dette kunne gjøres av Norge alene uten Sveriges hjelp.

---

<sup>206</sup> Kabinettsspørsmålet er framsatt litt ullent i Sth. Tid. (1891) s. 52, men i klartekst s. 84-85.

Avstemningen og dens konsekvens står på s. 99. Berner viser på s. 94 at det ikke var flertallets ønske at regjeringen skulle gå av. Danielsen (1964) s. 275-276 antyder at grunnen til det var at Venstre ikke ønsket å overta regjeringsmakten da. Det skulle nemlig holdes stortingsvalg høsten 1891, og etter Grunnloven § 62 kunne ikke sittende statsråder velges til Stortinget.

<sup>207</sup> Den formelle sluttstreken for regjeringen Stangs linje ble satt i norsk statsråd 12. februar 1892, der venstreregjeringen Steen fremmet proposisjon om ”Ikke-Fremsettelse af de under 2den Februar 1891 besluttede Propositioner”. Se Sth. Prp. No. 39 (1892).

<sup>208</sup> Dokument No. 116:IV (1886). Ole Anton Qvam (1834-1904) var jurist, embetsmann og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i flere perioder og statsråd 1891-1893 og 1898-1902.

<sup>209</sup> Se punkt 5.3 ovenfor.

Forslaget om endring av § 28 gikk ut på å legge til et nytt andre ledd som skulle lyde slik:

”Naar diplomatiske Sager foredrages for Kongen til Afgjørelse, skulle tre Medlemmer at Statsraadet, blandt hvilke den eller de Statsministre, som er tilstede, hvor Sagen foredrages, være nærværende og afgive Betænkning til Protokollen under den Ansvarlighed, som i efternævnte § 30 bestemt. Har nogen af Statsministrene Forfald, tilkalder Kongen et andet Medlem af Statsraadet.”

Qvams forslag må leses i lys av kampene om kompetansen til de tre ulike formene for statsråd som norske saker ble behandlet i og forstås på den måte at det tok sikte på å bøte på årsakene til norsk utilfredshet med ministerielt statsråd.<sup>210</sup> For det første gav forslaget ministerielt statsråd hjemmel også i den rent norske rettskilden Grunnloven. For det andre økte forslaget den norske deltagelsen til samme nivå som den svenske, uten å innrømme at utenriksministeren skulle være svensk.

Forslaget var konfrontatorisk sett fra svensk konstitusjonelt ståsted: Det fratok Sverige dets monopol på ministerielt statsråds rettslige grunnlag. Men sett fra norsk ståsted hadde forslaget konstitusjonelle fordeler: Det gav den norske representasjonen i ministerielt statsråd hjemmel i Grunnloven, på samme måten som den svenske representasjonen hadde hjemmel i Regeringsformen.

Qvam var selv formann i Venstres landsforening, og på deres landsmøte 17. september 1886 vedtok foreningen med 21 mot 14 stemmer å støtte forslagets prinsipp.<sup>211</sup> På det neste landsmøtet 14. juli 1887 ble deretter forslaget enstemmig gjort til del av Venstres program. Samtidig vedtok foreningen også et forslag fra Wollert Konow (H) om at

---

<sup>210</sup> Morgenstierne (1891) s. 49.

<sup>211</sup> Se til det følgende Bergsgård (1933) s. 100-102 og Sunnanå (1969) s. 163-165.

unionsfellesskapet med Sverige ikke burde utvides, selv om dette skulle skje i tråd med prinsippet om likestilling mellom de to statene.<sup>212</sup>

Det siste framlegget hadde brodd mot Sverdrup selv. Statsministeren hadde i odelstingsdebatten 17. juni 1886 lagt fram sin personlige linje i saken, som var ”at der skulde aabnes grundlovmæssig Adgang for H. M. Kongen til at vælge en svensk som en norsk og en norsk som en svensk Mand til Udenrigsminister, og at denne Mand skulde staa under Kontrol af en Delegation af Mænd, valgt af den svenske Rigsdag og det norske Storting i et lige Antal”.<sup>213</sup> Sverdrups syn skulle altså sikre full likestilling i spørsmålet om utenriksministeren, men dette måtte ”kjøpes” av Norge ved at hans konstitusjonelle ansvar ble et unionelt spørsmål. Derfor så Venstres landsmøter på det som en utvidelse av unionsfellesskapet.

På et nytt venstrelandsmøte 27.-30. januar 1888 ble formuleringen ytterligere spisset. Det ble vedtatt en programpost for det kommende stortingsvalget som krevde ”at behandlingsmaaden for landets udenrigske anliggender (de diplomatiske sager) fastsættes ved grunslovsbestemmelse, der indfører fuld konstitutionel ansvarlighed og gennemfører fuld ligestilledhed i unionen ogsaa paa dette omraadet”.

Qvams forslag kom til behandling i Stortinget i 1891. På denne tiden hadde spørsmålet om forandring av reglene om diplomatiske sakers behandling gjennomgått to runder med forhandlinger mellom de to statene. Både runden under regjeringen Sverdrup i 1885-1886 og runden under regjeringen Stang i 1890-1891 hadde strandet på spørsmålet om utenriksministerens nasjonalitet. Både på grunn av dette og på grunn av uttalelsene fra Venstres landsmøter, skulle man derfor tro Stortinget ville vedta grunnlovsendringen. Men da Stortingets konstitusjonskomité behandlet Qvams forslag,

---

<sup>212</sup> Wollert Konow (H) (1847-1932) var godseier og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i flere perioder og statsråd 1891-1893 og 1900-1903. Det settes gjerne en (H) etter navnet hans for å skille ham fra fetteren med samme navn. (H) står for Hedemarkens amt og fetterens (S.B.) for Søndre Bergenhus amt, som de to henholdsvis representerte.

<sup>213</sup> O. Tid. (1886) s. 455.

innstilte det enstemmig på at forslaget ikke skulle bifalles, og Stortinget sluttet seg enstemmig til dette.<sup>214</sup>

Konstitusjonskomitéens formelle begrunnelse for ikke å ville bifalle forslaget, var todelt. Den første delen gjaldt Qvams utforming av andre del av sitt forslag, nemlig den delen som gjaldt endring av Grunnloven § 75 bokstav f. Dette forslaget gikk ut på å operasjonalisere det konstitusjonelle ansvaret for de norske statsrådene i ministerielt statsråd, men det var formulert på en måte som skapte tvil om regelens innhold.

Den andre delen av konstitusjonskomitéens begrunnelse for ikke å ville bifalle Qvams forslag, er rettslig sett vanskeligere å forstå, men kanskje politisk realistisk. Komitéen skriver at en ensidig norsk grunnlovsendring etter Qvams linjer uansett enten måtte følges av en riksaktsendring eller av en endring av den kongelige resolusjonen av 1835 som hittil hadde ligget til grunn for norsk representasjon i ministerielt statsråd. Uten slike følgeendringer, ville det være ”Vanskeligheder ved at give en Grundlovsbestemmelse som den foreslaaede fornøden Effektivitet”.<sup>215</sup>

Rettslig sett kan ikke disse betraktningene være riktige fra et norsk konstitusjonelt ståsted. Ministerielt statsråds svenske representasjon bygget bare på Regeringsformen, og Qvams grunnlovsendring ville hjemle norsk representasjon i Grunnloven. Selv om ministerielt statsråd hittil bare hadde hatt svensk hjemmel, kunne det ikke være noe i veien for *også* å gi det norsk hjemmel og med lik representasjon, når Norge hadde som utgangspunkt at de to statene var likestilte. Konstitusjonskomitéens argumentasjon her kan i det hele synes indirekte å trekke det norske utgangspunktet om statenes likestilling i tvil.

Den virkelige begrunnelsen for at Qvams grunnlovsforslag ble forkastet også av hele Venstre, må snarere søkes i at det hadde vokst fram en alternativ venstrelinje for større norsk innflytelse i utenriksstyret. Landsmøtet i 1888 hadde i klartekst krevd norsk konstitusjonelt ansvar også for utenriksministeren. Samtidig hadde landsmøtet i 1887

---

<sup>214</sup> Indst. S. No. 73 (1891) s. 240 og Sth. Tid. (1891) s. 341-342.

<sup>215</sup> Indst. S. No. 73 (1891) s. 241.

avvist enhver form for utvidelse av unionsfellesskapet, og dette vedtaket skulle utelukke unionelt ansvar for utenriksministeren. De to vedtakene sett i sammenheng antydnet noe som fra 1891 skulle bli et norsk hovedkrav: Ikke felles, men eget norsk utenriksstyre, i hvert fall særskilt konsulatvesen.<sup>216</sup>

En viktige konstitusjonell forutsetning ble ikke nevnt i debattene om denne linjen eller om Hagerups og Ibsens grunnlovsendningslinje i 1905.<sup>217</sup> Kongens sanksjonskompetanse overfor grunnlovsendringer. Spørsmålet hadde ved Riksrettens dommer i 1884 fått sin foreløpige politiske avgjørelse da regjeringen Selmers statsråder ble dømt som konstitusjonelt ansvarlige for sitt råd til kongen om ”ei at sanktionere og lade træde i Kraft Storthingets Beslutning af 17de Marts 1880 om Statsraadernes Adgang til Storthingets Forhandlinger”.<sup>218</sup> Spørsmålet fikk imidlertid sitt etterspill etter 1905, og først i 1913 vedtok Stortinget forandringer av blant annet Grunnloven § 112 for å gjøre det klart at kongen ikke hadde sanksjonskompetanse overfor grunnlovsendringer. Men dersom kongens sanksjonskompetanse overfor grunnlovsendringer hadde vært et aktuelt politisk spørsmål i for eksempel 1905, ville kanskje regjeringens eventuelle kontrasignatur av en mulig sanksjonsnektelse stått i forgrunnen, ikke kongens sanksjonsnektelse i seg selv.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Se punkt 6.1 nedenfor.

<sup>217</sup> Se nedenfor punkt 8.2.

<sup>218</sup> Rigsrets-Tidende (1883-1884) bind 3 s. 765 og bind 4 s. 75 flg.

<sup>219</sup> Se om kontrasignatur punkt 8.6 nedenfor.

## 6 Linjene 1891-1895

### 6.1 Lov, plenarvedtak og kongelig resolusjon kontra forhandlinger

Fra 1890 ble forskjellige krav om *eget* norsk utenriksstyre fremmet med styrke i den norske venstreopinionen. Sigurd Ibsen skrev en rekke avisartikler det året som neste år ble utvidet og utgitt som boken *Unionen*.<sup>220</sup> Her tok han til orde for at Norge burde innføre egen utenriksminister og utenriksdepartement, og at dette burde skje uten medvirkning fra Sverige.<sup>221</sup>

Når det gjaldt hvilken linje Norge burde følge, avviste Ibsen forhandlingslinjen.<sup>222</sup> Resultatene fra de to unionskomitéene og forhandlingsrundene 1885-1891 fristet ikke til å gjenta denne veien. Videre avviste han grunnlovsendringslinjen.<sup>223</sup> For det første ville en ny grunnlovsbestemmelse enten *ikke* nevne utenriksministeren i det hele tatt, eller nevne ham og dermed innrømme at 4. novembergrunnloven opprinnelig ikke hadde gitt Norge rett til en egen. For det andre ville grunnlovsending på grunn av bestemmelsen i Grunnloven § 112 kreve lang tid, og flertallet risikerte at det ikke var stort nok til å oppnå to tredeler av stemmene.

Utenriksministeren burde i stedet utnevnes og utenriksdepartementet opprettes ved kongelig resolusjon i statsråd, på samme måten som andre statsråder ble utnevnt og departementer opprettet.<sup>224</sup> Dermed ville striden om det riktige forum var norsk eller sammensatt statsråd, sikkert blusse opp igjen. Her måtte de norske statsrådene under

---

<sup>220</sup> Ibsen (1891), jf. Langslet (2004) s. 111 flg.

<sup>221</sup> Forfatteren argumenterte utførlig mot den gjeldende ordningen mange steder i boken. Se for eksempel Ibsen (1891) særlig s. 95 og s. 127 flg.

<sup>222</sup> Ibsen (1891) s. 160 flg.

<sup>223</sup> Ibsen (1891) s. 187-189.

<sup>224</sup> Ibsen (1891) s. 188 flg.

trussel om å bli stilt konstitusjonelt ansvarlige stå hardt på at norsk statsråd var det riktige forum. Da Sverige endret Regeringsformen om ministerielt statsråd i 1885, ble dette behandlet av svensk statsråd, og reglene kunne ikke være annerledes for Norge.

Linjen forutsatte imidlertid medvirkning fra Stortinget. Ibsen selv foreslo at saken burde initieres ved et vedtak om en dagsorden i Stortinget.<sup>225</sup> Dette kan imidlertid ikke ha vært rettslig nødvendig. Derimot ville bevilgning være det. Linjen ville derfor bli en *plenarvedtaks- og kongelig resolusjonslinje*. Siden den gikk ut på ensidig norsk handling, kan den sammenfatningsvis kalles en *aksjonslinje*.

Selv om selveste Bjørnstjerne Bjørnson talte varmt for det, gikk Venstres landsmøte 30. og 31. januar 1891 bare inn for å kreve egne norske konsuler, ikke norsk utenriksminister. Det siste var nemlig ennå for nytt og lite debattert.<sup>226</sup> Denne begrunnelsen ble nærmest hånet av Ibsen. Dersom det ennå ikke var noen forståelse for sakens viktighet i folket, var dette politikernes skyld:

”Deres pligt havde det for aartier tilbage været at vække denne forstaaelse. Den politiske leders kald er det, ikke alene at give udtryk for folkestemninger, men ogsaa og fremfor alt at *skabe* folkestemninger. Gud hjælpe fremskridtet paa hvilketsomhelst omraade, om det skulde vente paa, at impulsen gaves af folket.”<sup>227</sup>

Det var egne konsuler og eget konsulatvesen som ble hovedsaken for aksjonslinjen fram mot 1895, en aksjonslinje som i Stortinget begynte med behandlingen av utenriksbudsjettet for 1892.<sup>228</sup> Kravet om særskilt utenriksminister, og dermed utenriksdepartement, ble riktignok trukket fram i stortingsdebatten om budsjettet.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Ibsen (1891) s. 190.

<sup>226</sup> Bergsgård (1933) s. 120-121.

<sup>227</sup> Ibsen (1891) s. 191. På side 144 flg. skrev han likevel om konsulatspørsmålet. Samlingspartiets gruppeleder Thorne skulle i 1904 omtale beslutningen om å begynne med konsulatvesenet, som å begynne med foten i stedet for hodet. Se Hagerup (1951) s. 18.

<sup>228</sup> Se straks nedenfor.

<sup>229</sup> Se den delen av budsjettdebatten som står i Sth. Tid. (1891) s. 1204-1227.

Men etter dette var det konsulatsaken som dominerte fullstendig i Stortinget fram mot 1895.

Utenfor Stortinget fortsatte imidlertid debatten om norsk utenriksminister. Statsminister Steen gjorde dette til hovedsaken på folkemøtet på Lillestrøm 16. august 1891 før stortingsvalget samme høst, og stortingsrepresentant Wollert Konow (H) gjorde Ibsens linje til sin i en tale på Skarnes ("Skarnes-linjen"): Egen norsk utenriksminister burde utnevnes ved kongelig resolusjon og uten grunnlovendring dersom Venstre vant valget.<sup>230</sup> Og i den politisk-rettslige litteraturen avfødte spørsmålet skarp debatt mellom dem som mente at Riksakten og Grunnloven henholdsvis utelukket, tillot eller påbød særskilt norsk utenriksminister.<sup>231</sup>

At Venstre likevel kom til å konsentrere seg om konsulatsaken da stortingsvalget var overstått og vunnet, har nok flere grunner, og jeg skal nevne noen av de viktigste.<sup>232</sup> For det første reiste tanken om norsk utenriksminister slik motstand fra kongen, den svenske regjeringen og Riksdagen, at det rett og slett var vanskelig å skimte de unionelle konsekvensene. Det var også først og fremst senere at man begynte å antyde unionsoppløsning dersom ikke Norge fikk det som det ville.<sup>233</sup> For det andre reiste spørsmålet nye og vanskelige debatter om forholdet mellom Norge og Sverige og mellom Norge og resten av utlandet. Det var for eksempel ikke sikkert viktige utenlandske stater ville anerkjenne norsk utenriksminister. For det tredje kom det til en omfattende rettslig argumentasjon for hvorfor særskilt norsk utenriksminister, utenriksdepartement og diplomati var utelukket. Det var derimot færre rettslige

---

<sup>230</sup> Sunnanå (1967) s. 68-70.

<sup>231</sup> Viktige samtidige skrifter i denne materielle debatten er for eksempel Aubert (1897) s. 202 flg., Getz (1903) s. 703 flg., Morgenstierne (1891) s. 47 flg., Morgenstierne (1894), Morgenstierne (1897a) s. 80 flg. og Morgenstierne (1897b). For inngående analyser av spørsmålet, se Holmøyvik (2004) s. 103-108 og Michalsen (2005) s. 266-269

<sup>232</sup> Se til det følgende Fuglum (1978) s. 84-86, Sars (1909) s. 95-99, Stråth (2005) s. 326-328 og Sunnanå (1967) s. 78-81.

<sup>233</sup> Se Sunnanå (1967) s. 128 flg. om tanken på unionsoppløsning som meldte seg ved Steens "derefter"-tale i Stortinget 13. mars 1893.



argumenter for hvorfor konsulatvesenet måtte være felles.<sup>234</sup> For det fjerde, og på grunn av de tre foregående årsakene, ville det være lettere å oppnå bare særskilt konsulatvesen enn fullt norsk utenriksstyre. Utsikten til politisk suksess var altså langt større på dette punktet, eller i hvert fall må det ha sett slik ut i 1891 og 1892. Denne siste årsaken var kanskje den viktigste sett fra de politiske aktørenes ståsted.<sup>235</sup>

Jeg skal således i det følgende konsentrere meg om linjene for å gjennomføre særskilte norske konsuler og eget konsulatvesen. Jeg legger vekten på linjens anvendelse fra Stortingets side og hvilke konstitusjonelle og andre spørsmål selve *linjen* (altså den prosessuelle framgangsmåten) reiste.<sup>236</sup> Saken reiste imidlertid også mer materielle spørsmål: Hvordan kunne et skille mellom eget norsk konsulatvesen på den ene og det felles diplomatiet på den andre siden gjennomføres folkerettslig?<sup>237</sup>

På Stortinget begynte konsulatsakens aksjonslinje med behandlingen av utenriksbudsjettet i 1891.<sup>238</sup> Konstitusjonskomitéen opplyste i sin budsjettinnstilling at krav om norsk konsulatvesen nylig var blitt reist, og den anførte en rekke rettslige argumenter som skulle vise at Norge hadde adgang til å utnevne egne konsuler.<sup>239</sup>

Grunnlovens bestemmelser om embetsmenn i §§ 22 og 92 nevnte uttrykkelig konsuler. § 22 bestemte at "Gesandter og Konsuler [...] kunne, uden foregaaende Dom, afskediges af Kongen, efterat han derom har hørt Statsraadets Betænkning". Og § 92 bestemte at til "Konsuler paa fremmede Steder" kunne det beskikkes andre enn norske borgere.

---

<sup>234</sup> Ibsen (1891) s. 149 skrev at "naar professor Aschehoug siger, at det er omtvisteligt, hvorvidt en gjenstand [konsulatvesenet] er unionel, kan man trygt aflægge sin saligheds ed paa, at den ikke har det ringeste med unionen at bestille". Høires leder Stang uttalte i Stortinget at han "finder det ikke unionelt betinget eller vedtaget ved Overenskomst mellem begge Riger, at man skal have fælles Konsuler, og jeg finder Sagen ubunden ved Grundlov og Rigsakt", se Sth. Tid. (1892) s. 38.

<sup>235</sup> Ibsen (1891) s. 144.

<sup>236</sup> Sekundærlitteraturen om perioden er omfattende. Se for en rekke detaljer angående det politiske spillet i og utenfor stortingssalen særlig Sunnanå (1967) s. 68 flg.

<sup>237</sup> Michalsen (2005) s. 263 med videre henvisninger.

<sup>238</sup> Sth. Prp. No. 1 (1891), Indst. S. XVIII (1891) og Sth. Tid. (1891) s. 1204-1277.

<sup>239</sup> Se til det følgende Indst. S. XVIII (1891) s. 8-12 og 22.

Riktignok kunne man tolke det som skjedde under utarbeidelsen av 4. novembergrunnloven som om også Stortinget mente konsulene skulle være felles for Norge og Sverige. Men viktigere var det at praksis i den senere unionshistorien hadde vist at dette ikke var en rådende oppfatning i Norge. For eksempel hadde regjeringen i sin innstilling om utkastet fra den første unionskomitéen framholdt at adgangen til å utnevne særskilte konsuler ikke burde anses utelukket, dersom en av statenes interesser krevde det.<sup>240</sup> I ettertid kan man imidlertid spørre om dette var et standpunkt de lege lata eller de lege ferenda fra regjeringens side i 1847.

Etter denne gjennomgangen av praksis fra unionstiden var konstitusjonskomitéen ikke i tvil om at Norge hadde grunnlovsmessig adgang til å utnevne egne konsuler (det materielle spørsmålet). Komitéen anmodet deretter regjeringen om blant annet en utredning av hvorvidt særskilte konsuler var påkrevd og om hvor mye dette ville koste. Det ble imidlertid ikke nevnt noe om framgangsmåten for å få i stand alt dette (det prosessuelle spørsmålet).

Under Stortingets budsjettdebatt ble komitéens anmodning vedtatt 22. juni 1891,<sup>241</sup> og regjeringen nedsatte en konsulatkomité med blant andre Christian Michelsen som medlem. Komitéen avgav sin innstilling i oktober 1891, der den kom til at Norges sjøfarts- og kommersielle interesser ”med Bestemthed kræver” særskilt norsk konsulatvesen og at kun nordmenn skulle ansettes som konsuler på de viktigste postene.<sup>242</sup>

Regjeringen sluttet seg til dette. Den anførte mange argumenter for hvorfor særskilt norsk konsulatvesen bent fram var nødvendig. For det første ville dette medføre den best mulige beskyttelsen av Norges økonomiske interesser, for eksempel den viktige skipsfarten. For det andre hadde det nåværende felles konsulatvesenet en del organisatoriske og andre ulemper, og det var ingen utsikt til å få Sverige med på en forbedring av det. Blant annet var ikke antallet lønnede konsuler høyt nok,

---

<sup>240</sup> Sth. Med. No. 3 (1862-1863) andre hefte s. CLXV.

<sup>241</sup> Sth. Tid. (1891) s. 1277.

<sup>242</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 3-4.

distriktsinndelingen passet ikke de norske interessene, og konsulenes utdanning var ikke blitt prioritert. For det tredje var det en hovedmangel sett fra Norges ståsted at konsulene på samtlige viktige steder ikke var norske. Bare en konsul som var fullt ut innforstått med norske økonomiske interesser, kunne gjøre en fullgod jobb for Norge. For det fjerde var det en hemsko for konsulenes ivaretagelse av Norges interesser, at de fleste av dem var undersåtter i en annen stat, det vil si Sverige.<sup>243</sup>

Regjeringen kommenterte ikke uttrykkelig spørsmålet om linjen for å gjennomføre norsk konsulatvesen. Men bruddstykker i proposisjonen tilsier likevel at regjeringen så for seg en kombinasjon av en *lovlinje*, en *plenarvedtakslinje* og en *kongelig resolusjonslinje*. For det første måtte bestemmelser om blant annet konsulatavgiftene gis ved lov.<sup>244</sup> For det andre måtte Stortinget vedta et budsjett for konsulatvesenet.<sup>245</sup> Dette ville skje ved plenarvedtak. For det tredje ville det eksisterende konsulære fellesskapet med Sverige måtte oppløses ved at de sittende felleskonsulene fikk avskjed ved kongelig resolusjon i statsråd, noe det var adgang til. Dessuten måtte det vedtas en norsk kongelig resolusjon om den nye ordningen.<sup>246</sup> Til slutt måtte det innledes forhandlinger med Sverige om forskjellige praktiske spørsmål forbundet med oppløsningen av konsulatfellesskapet, men ikke om det grunnleggende spørsmålet.<sup>247</sup> Av den grunn er det ikke treffende å omtale dette som en *forhandlingslinje*.

Regjeringens innstilling ble i norsk statsråd 14. mars 1892 oversendt Stortinget.<sup>248</sup> Kongen tok imidlertid mot statsrådenes protest forbehold om at han ikke nødvendigvis samtykket i innholdet av innstillingen og om at saken på senere stadier ville bli gitt en behandlingsmåte overensstemmende med Riksaktens bestemmelser.

---

<sup>243</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 26-37.

<sup>244</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 89.

<sup>245</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 84-88.

<sup>246</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 38-40.

<sup>247</sup> Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 40 og 90.

<sup>248</sup> Protokollen fra statsrådet er inntatt i Sth. Prp. No. 49 (1892) s. 91.

I den siste passusen lå kimen til en strid som skulle blusse opp igjen for første gang siden 1885: Skulle saken senere behandles i norsk eller sammensatt statsråd?<sup>249</sup> Før regeringen fremmet sin proposisjon i saken, hadde spørsmålet om linjen kommet opp under Stortingets behandling av trontalen i 1892. Statsminister Steen framholdt her at konsulatsaken var en utelukkende norsk sak som ville bli å behandle av utelukkende norske myndigheter (blant annet rent norsk statsråd), selv om det måtte forhandles med Sverige om oppløsningen av konsulatfellesskapet. Konstitusjonskomitéens formann Moursund foreslo at Stortinget allerede nå skulle gjøre dette klart ved å vedta en dagsorden ("den moursundske dagsordenen") som presiserte at

"Storthinget hævder, at Spørgsmaalet om, hvorvidt Norge skal oprette eget Konsulatvæsen, er et udelukkende norsk Spørgsmaal, der bliver at behandle og afgjøre alene af norske Statsmyndigheder, medens den derpaa følgende afvikling af det hidtil bestaaende Forhold i Tilfælde maa blive Gjenstand for Forhandlinger mellem norske og svenske Myndigheder".<sup>250</sup>

Moursunds forslag ble grundig debattert 29. februar og 1. mars 1892.<sup>251</sup> Hovedinnvendingen fra Høire og den moderate delen av Venstre med henholdsvis tidligere statsminister Emil Stang og Jakob Sverdrup<sup>252</sup> i spissen, var at forslaget var prematurt: Stortinget burde ikke fatte vedtak om linjen før sakens dokumenter forelå. For det andre kunne de heller ikke slutte seg til realiteten. Saken måtte avgjøres ved forhandlinger mellom Norge og Sverige, ikke ved ensidig norsk aksjon. Moursunds dagsorden ble likevel vedtatt med 64 mot 48 stemmer.

2. juni 1892 avgav konstitusjonskomitéen sin innstilling om regjeringens proposisjon om konsulatvesenet.<sup>253</sup> Flertallet ledet av Christian Michelsen anbefalte Stortinget å godkjenne regjeringens opplegg og utdypet den linjen som skulle følges. For det første

---

<sup>249</sup> Se punkt 5.2 ovenfor.

<sup>250</sup> Sth. Tid. (1892) s. 31-32.

<sup>251</sup> Se til det følgende Sth. Tid. (1892) s. 34-102. Voteringen står på s. 102.

<sup>252</sup> Jakob Liv Rosted Sverdrup (1845-1899) var prest og moderat venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i flere perioder og statsråd 1885-1886, 1888-1889 og 1895-1898.

<sup>253</sup> Indst. S. XX (1892). Flertallet s. 1-40 og 74 og mindretallet s. 40-73 og 75-77.

skulle regjeringen komme tilbake med en fullstendig budsjettproposisjon, slik at Stortinget kunne fatte budsjettvedtak om konsulatvesenet, altså ved *plenarvedtak*. For det andre skulle regjeringen samtidig foreslå de nødvendige lovendringer, altså *lovvedtak*. For det tredje lå det implisitt i komitéens innstilling at konsulatfellesskapet med Sverige skulle sies opp og det norske konsulatvesenet organiseres ved *kongelig resolusjon i norsk statsråd*. For det fjerde skulle regjeringen gå til *etterfølgende forhandlinger* med Sverige om detaljene ved oppløsningen. Disse forhandlingene måtte ikke inkludere spørsmålet om Norges konstitusjonelle rett til eller hensiktsmessigheten av eget konsulatvesen. For det femte innstilte komitéen at Stortinget allerede nå bevilget 50 000 kroner til forberedelse av hele saken.<sup>254</sup>

Konstitusjonskomitéens mindretall var uenig med flertallet på en rekke punkter. Den mente at mange realitetsspørsmål om konsulatvesenet måtte utredes videre, og at når det var skjedd, kunne det eventuelt innledes *forhandlinger* med Sverige om oppløsning av konsulatfellesskapet.<sup>255</sup> Dette var i det hele tatt Høires og de moderates syn gjennom hele tidsperioden.

Saken ble behandlet i en omfattende debatt i Stortinget 9. og 10. juni 1892, der statsminister Steen holdt et langt innlegg som forsvarte komitéflertallets innstilling i sin helhet. Det skulle altså ikke herske tvil om at regjeringen støttet komitéflertallet, og Stortinget sluttet seg til dette med 63 mot 49 stemmer.<sup>256</sup>

Kongen hadde imidlertid lovet den svenske regjeringen å nekte å sanksjonere Stortingets vedtak,<sup>257</sup> og i underhåndskontakt mellom kongen og den norske regjeringen gjorde han det klart at så ville skje. Saken kom først opp i norsk statsråd i Stockholm 22. juni 1892, men for å vinne litt tid ble det der bestemt at den heller skulle tas opp i

---

<sup>254</sup> Indst. S. XX (1892) s. 38-40.

<sup>255</sup> Indst. S. XX (1892) s. 71-73.

<sup>256</sup> Sth. Tid. (1892) s. 988-1094. Steens innlegg s. 1046-1053 og voteringen s. 1094.

<sup>257</sup> Sunnanå (1967) s. 95.

fulltallig norsk statsråd i Kristiania 29. juni.<sup>258</sup> Der ble kongen møtt med en avskjedssøknad skrevet på forhånd av regjeringen.<sup>259</sup>

”Da Deres Majestæt har erklæret ikke at ville tage Stortingets Beslutning i Konsulatsagen tilfølge, og da ingen af Undertegnede er villig til at overtage det konstitutionelle Ansvar for en Negtelse af sammes Tilfølgetagelse, maa vi i Underdanighed andrage om Afsked som Medlemmer af Deres Majestæts Raad.”

Til dette svarte kongen at han ikke kunne nekte å motta avskjedssøknaden, men han oppfordret regjeringen til å sørge for behandlingen av løpende saker inntil videre. Regjeringskrisen var et faktum, og Stortinget fikk seg raskt forelagt til behandling protokollen fra statsrådet. 4.-6. juli behandlet Stortinget regjeringskrisen og forslag til en uttalelse i sakens anledning.<sup>260</sup> Det endte med at Stortinget vedtok en uttalelse fra Johan Lund om

”at Undladelse af at tage Beslutningen af 10de Juni angaaende eget norsk Konsulatvæsens Oprettelse tilfølge skaber en politisk Stilling, der kan faa vidtrækkende Følger til Skade saavel for Fædrelandet som for Kongedømmet og Unionen;

samt at Ministeriet Steen er det eneste Ministerium, der for Tiden kan samle Flertal om sig i Stortinget”.

Stortinget raslet her med flere sabler. Første avsnitt kunne tolkes som en advarsel om at unionsoppløsning (men hvordan?) kunne bli følgen av at kongen stilte seg i veien for vedtakene i statsråd. Andre avsnitt gjorde det klart at kongen ikke ville kunne danne en annen regjering en Steens, underforstått slik at kongen ikke måtte tro noen annen linje i konsulatsaken ville bli aktuell.

---

<sup>258</sup> Oscar II (1960-1962) bind 2 s. 269 flg.

<sup>259</sup> Dokument No. 120 (1892). Jeg behandler konstitusjonelle spørsmål om statsrådenes avskjedssøknad nedenfor i punkt 8.6 i forbindelse med de tilsvarende spørsmålene som oppstod da kongen nektet å sanksjonere konsulatloven i 1905.

<sup>260</sup> Sth. Tid. (1892) s. 1300-1388 med voteringene på s. 1387-1388.

Etter at Høires Stang forgjeves hadde forsøkt å danne regjering, ble regjeringskrisen dempet ved et kompromiss mellom kongen og Steen. Kongen skulle anmode regjeringen om å trekke tilbake sine avskjedssøknader, og konsulatsaken skulle utsettes inntil videre, men ikke formelt oppgis. I Stortinget 26. juli 1892 foreslo Michelsen deretter følgende uttalelse som straks og uten debatt ble vedtatt:

”Da Landets Interesser kræver, at den nuværende Krise snarest muligt bringes til en Afslutning, henstiller Storthinget til det Steenske Ministerium at efterkomme Hs. Maj. Kongens Anmodning om at tage de fremlagte Afskedsansøgninger tilbage, samtidig med, at Konsulatsagens Behandling udsættes indtil videre.”<sup>261</sup>

Det forløp som regissert i statsråd dagen etter, 27. juli 1892. Men Steen understreket at det lå en realitet i uttrykksmåten om at konsulatsaken bare skulle utsettes ”inntil videre”. Uttrykket skulle bare forstås slik at saken ikke skulle reises i inneværende budsjetttermin. Dermed lå veien åpen for et nytt framstøt innen linjen året etter.<sup>262</sup>

I sammensatt statsråd 14. januar 1893 strakte imidlertid Sveriges utenriksminister Lewenhaupt ut den såkalte ”broderhånden” til Norge. Han foreslo der med tilslutning fra de øvrige svenske statsrådene å innlede norsk-svenske forhandlinger om hele ordningen av utenriksstyret og utenriksvesenet og etter prinsippet om likestilling mellom statene, det vil blant annet si at utenriksministeren skulle kunne være norsk eller svensk. Samtidig understreket utenriksministeren det svenske synet at hele saken og alle dens detaljer (inkludert konsulatsaken) var et unionsanliggende som derfor måtte behandles i sammensatt statsråd.

Broderhånden ble avvist av Venstres landsmøte av to årsaker. For det første var den en forhandlingslinje og ville være et nederlag for Venstres aksjonslinje.<sup>263</sup> For det andre

---

<sup>261</sup> Sth. Tid. (1892) s. 1488.

<sup>262</sup> Sth. Tid. (1892) s. 1489.

<sup>263</sup> Broderhånden pekte altså mot opprettelsen av den tredje unionskomitéen. Se punkt 7.1 nedenfor.

stred den mot oppfatningen av særlig konsulatsaken som et rent norsk anliggende som ikke skulle behandles i sammensatt statsråd.<sup>264</sup>

Som for å få Stortinget til å fastholde sin tilslutning til Venstres syn og konsentrere seg om konsulatsaken, foreslo Jørgen Løvland 7. mars 1893 ved begynnelsen trontaledebatten følgende dagsorden (”den løvlandske dagsordenen”):<sup>265</sup>

”I tilslutning til Storthingets enstemmige Adresse af 23de April 1860 fastholder nærværende Storthing Norges Eneraadighed i alle Anliggender, der ikke i Rigsakten er betegnede som unionelle, og hævder i Overensstemmelse hermed, at Storthingets Beslutning af 10de Juni f. A. vedkommende Konsulatvæsenet maa blive at behandle udelukkende af norsk Statsmyndighed og denne Sag at afgjøre uafhængig af andre fra svensk Side i Protokol af 14de Januar d. A. reiste Spørgsmaal.”

Løvlands forslag førte til en lengre debatt i Stortinget 9.-17. mars, hvor det også ble fremmet to konkurrerende forslag.<sup>266</sup> Stang foreslo en dagsorden i samsvar med Høires linje om forhandlinger på fritt grunnlag, det vil si uten forutsetning om eget konsulatvesen.<sup>267</sup>

”I. Under Fastholden af Norges grundlovmæssige Ret, saaledes som denne er hævdet i Storthingets Adresse af 23. April 1860, anbefaler Storthinget, at der indledes Forhandlinger med den svenske Regjering, saavel under Forudsætning af Opløsning og Afvikling af det fælles Konsulatvæsen, som under Forudsætning af Reform med Bibeholdelse af Fællesskabet.

II. Storthinget finder efter den i sammensat Statsraad den 14de Januar d. A., fra den svenske Regjering fremkomne Udtalelse, at Forhandlinger bør optages angaaende en

---

<sup>264</sup> Bergsgård (1933) s. 138 flg., Oscar II (1960-1962) bind 2 s. 294, Sars (1909) s. 114 flg. og Sunnanå (1967) s. 120.

<sup>265</sup> Sth. Tid. (1893) s. 165-167.

<sup>266</sup> Debatten står i Sth. Tid. (1893) s. 227-482.

<sup>267</sup> Sth. Tid. (1893) s. 227-228.



tilfredsstillende Ordning af de diplomatiske Anliggenders Behandling paa Grundlag af begge Rigers Selvstændighed og fuldt gennemførte Ligestillen inden Unionen.”

Som en mellomløsning fremmet Michelsen og Gunnar Knudsen en post II til Løvlands forslag som forutsatte at det skulle forhandles, men også om eget norsk og komplett utenriksstyre.<sup>268</sup>

”II. Stortinget udtaler, at Forhandling med den svenske Regjering om en Ordning af de diplomatiske Sagers Behandling alene kan finde Sted paa et frit Grundlag, der omfatter Drøftelse og Udredning o g s a a af særskilt norsk og svensk Udenrigsstyre i Kraft af Norges saavel som Sveriges Ret til at ordne sine udenrigske Anliggender under fuldt betryggende konstitutionelt Ansvar.”

Regjeringen Steen stilte seg bak Løvlands dagsorden og støttet ikke Michelsens og Knudsens modererende tillegg. Det var under debatten om dagsordenen at Steen lot falle sitt berømte ”derefter” 13. mars.<sup>269</sup>

”Vanskeligheter maa overvindes ved Anvendelse af de lovlige Midler, saalangt de strækker, og derefter – ja, derefter tvivler jeg ikke paa, at man vil vide at finde ogsaa de Former og anvende de Midler, som er nødvendige for at skaffe sig Gehør, - men inden Loven, i n d e n L o v e n maa dette selvfølgelig ske.”

Med dette var tanken om unionsoppløsning vagt manet fram, selv om Steen selv ikke nødvendigvis tenkte slik. Uttalelsen ble senere i lang tid brukt av Høyre for å vise hva Venstres virkelige mål skulle være.<sup>270</sup> Løvlands dagsorden ble imidlertid vedtatt med 64 mot 50 stemmer og de to andre forslagene forkastet.<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Sth. Tid. (1893) s. 286. Aanon Gunnar Knudsen (1848-1928) var skipsreder og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i flere perioder, statsråd flere ganger og statsminister 1908-1910 og 1913-1920.

<sup>269</sup> Sth. Tid. (1893) s. 292.

<sup>270</sup> Sunnanå (1967) s. 128 flg. Stang grep straks fatt i den, se Sth. Tid. (1893) s. 300 flg.

<sup>271</sup> Sth. Tid. (1893) s. 481-482.

Etter dette fremmet regjeringen Stortingets vedtak i konsulatsaken fra 10. juni 1892 ”til naadigst Tilfølgetagelse” på nytt i norsk statsråd 22. april. 1893.<sup>272</sup> Det var klart på forhånd at kongen ikke ville ta vedtaket til følge. For å unngå at de konstitusjonelle spørsmålene om kontrasignatur og konstitusjonelt ansvar ble satt på spissen,<sup>273</sup> leverte regjeringen derfor sin avskjedssøknad for andre gang *før* selve konsulatsaken kom til behandling i statsråd. Denne gang klarte kongen å få Høire med Stang i spissen til å danne regjering, som ble utnevnt i statsråd 2. mai 1893. En annen sak er at Stortinget allerede fire dager senere vedtok mistillit mot den nye regjeringen og å fastholde Venstres linje.<sup>274</sup>

## 6.2 Plenarvedtak kontra forhandlinger

Under regjeringen Stang fortsatte Stortingets venstre flertall i 1893 og 1894 å fremme konsulatsaken gjennom behandlingen av statsbudsjettet for utenrikssakene. Men mens linjen inntil nå hadde forutsatt *både* plenarvedtak av Stortinget (bevilgning) og kongelig resolusjon i statsråd (oppsigelse av konsulatfellesskapet), var det siste umulig så lenge regjeringen Stang nektet. Dette fikk Stortinget til å slå inn på en ny og ren plenarvedtakslinje: Alle vedtakene kunne fattes av Stortinget selv.

Det er i lys av dette man må lese konstitusjonskomitéens innstilling om og Stortingets behandling dagene derpå av konsulatbudsjettet juli 1893.<sup>275</sup> Stortinget vedtok ganske enkelt å si opp konsulatfellesskapet med Sverige fra 1. januar 1895,<sup>276</sup> og bevilgningen for 1894 skjedde under forutsetning av at ledige stillinger i det felles konsulatvesenet skulle besettes med midlertidig ansatte.<sup>277</sup>

---

<sup>272</sup> Se til det følgende Dokument Nr. 80 (1893).

<sup>273</sup> Jeg behandler disse spørsmålene i punkt 8.6 i forbindelse med at kongen nektet å sanksjonere konsulatloven i 1905.

<sup>274</sup> Sth. Tid. (1893) s. 782-849

<sup>275</sup> Indst. S. XX B (1893) s. 10 og Sth. Tid. (1893) s. 2294-2351.

<sup>276</sup> Sth. Tid. (1893) s. 2325-2326.

<sup>277</sup> Sth. Tid. (1893) s. 2350.

Regjeringen nektet imidlertid å følge Stortingets vedtak.<sup>278</sup> For det første kunne det ikke sette en institusjon etablert ved grunnlov eller lov ut av kraft ved å nekte å bevilge midler til den, selv om bevilgningskompetansen tillå Stortinget etter Grunnloven § 75 bokstav d. For det andre var det snakk om utgifter som staten var rettslig forpliktet til å dekke og som i siste instans domstolene ville kunne pålegge staten å yte. For det tredje hadde ikke Stortinget kompetanse til å oppstille betingelser som ikke vedkom selve bevilgningene. Dette var å gripe inn i den utøvende makts kompetanse.<sup>279</sup>

Stortinget fortsatte imidlertid i 1894 sin plenarvedtakslinje i tråd med vedtaket fra året før. Konsulatbudsjettet ble overlatt en spesialkomité som la fram innstilling om budsjett for det felles konsulatvesenet fram til utgangen av 1894 og for et norsk konsulatvesen fra 1. januar 1895, sammen med forslag til nødvendige lovendringer.<sup>280</sup> Stortinget og Odelstinget sluttet seg til de to innstillingene, men kongen nektet å sanksjonere loven.<sup>281</sup>

Venstre seiret knapt ved stortingsvalget høsten 1894, og det kom til avgjørende strid om dens aksjonslinje våren 1895. Striden ble knyttet tett sammen med spørsmålet om ny regjering etter at regjeringen Stang på grunn av valgnederlaget leverte sin avskjedssøknad i statsråd 31. januar 1895.<sup>282</sup> Steen var igjen Venstres kandidat til å danne regjering. For å få til en venstreregjering ble det aktuelt å fire på aksjonslinjen. Steen selv var villig til å utsette gjennomføringen av konsulatsaken når partiet hadde utsikt til å danne regjering. Det kom til mange interne drøftinger om linjevalget innen Venstres stortingsgruppe og mellom Venstre, Høire og de moderate denne våren, og det var vanskelig å komme til enighet.<sup>283</sup> Samtidig opererte nordmennene denne våren under uttalte og uuttalte trusler om fysisk maktbruk fra Sveriges side dersom aksjonslinjen fortsatte.<sup>284</sup>

---

<sup>278</sup> Se til det følgende Sth. Prp. No. 1 (1894) hovedpost X s. 40-45.

<sup>279</sup> Ibsen (1894) s. 13. flg. argumenterte mot regjeringens rettslige begrunnelse.

<sup>280</sup> Indst. S. XX B (1894) tillegg s. 1-3 og Indst. O. XV (1894).

<sup>281</sup> Sth. Tid. (1894) s. 2308-2320 og Sth. Forh. (1894) niende del s. 170.

<sup>282</sup> Dokument Nr. 118 (1895).

<sup>283</sup> Sunnanå (1967) s. 153 flg.

<sup>284</sup> Se for eksempel Stråth (2005) s. 343 flg.

Striden ble løst da en tverrpolitisk gruppe la fram dette forslaget til stortingsuttalelse 31. mai som Stortinget sluttet seg til 7. juni.<sup>285</sup>

”I Erkjendelse af, at Forholdene kræver Løsning af de unionelle Vanskeligheder, samt under Henvisning til og Fastholden af Storthingets Udtalelse i dets Adresse af 23de April 1860: Norges Eneraadighed i alle Anliggender, der ikke i Rigsakten er betegnede som unionelle,

udtaler Storthinget,

at der paa helt frit Grundlag under en med Storthinget samarbeidende Regjering bør søges indledet Forhandlinger mellem de forenede Riger angaaende en tilfredsstillende og med Rigerne Selvstændighed og deres Ligestilling inden Unionen stemmende Ordning af

Konsulatvæsenet og Udenrigsstyret,

derunder Drøftelse og Udredning af Spørgsmaalet saavel under Forudsætning af Reform med Bibehold af Fællesskabet som under Forudsætning af Oprettelse av særskilt Konsulatvæsen og særskilt Udenrigsstyre for hvert af Rigerne.”

Uttalelsen markerte oppgivelsen av aksjonslinjen og gav støtte til ti år med forhandlingslinjer.<sup>286</sup> Venstre hadde måttet akseptere både at forhandlinger skulle føres og at det til grunn for dem ikke skulle ligge noen forutsetning om at unionsfelleskapet ikke skulle utvides (altså felles utenriksminister). Til gjengjeld sa uttalelsen at Norge skulle ha en regjering som samarbeidet med Stortinget, og dette måtte bety en venstreregjering i tråd med venstreflertallet. Francis Hagerup maktet imidlertid i stedet å danne sin første samlingsregjering med både Høire, Venstre og de moderate.

---

<sup>285</sup> Sth. Tid. (1895) s. 869 og 900-909.

<sup>286</sup> Se nedenfor punkt 7.1 og 7.2.

## 7 Linjene 1895-1905

### 7.1 Forhandlingslinje 1895-1898: Den tredje unionskomitéen

Perioden 1895-1905 ble preget av det norske tilbaketog i unionssaken i 1895. For det første svingte pendelen tilbake til fokuset fra perioden 1885-1891: Hele utenriksstyret ble tatt opp, ikke bare konsulatsaken. For det andre fikk de konfrontatoriske linjene hvile, og forhandlinger ble igjen en hovedlinje. Begge deler var blitt vedtatt av Stortinget 7. juni 1895.

Den svenske Riksdagen var enig med Stortinget i behovet for forhandlinger. Riksdagen hadde påpekt behovet for å fjerne Riksaktens ufullstendighet og uklarhet etter at Stortinget hadde nektet å bevilge penger til det felles konsulatvesenet ut over 1894. Bevilgningsnektelsen hadde fått Riksdagen til å bevilge også de av midlene til det felles konsulatvesenet som vanligvis kom fra Stortinget. Men samtidig hadde Riksdagen gjort det klart at

”den Situation, som fremkaldtes ved den ovenomhandlede Beslutning af Storthinget, afgav et nyt Vidnesbyrd om, at de nu gjældende unionelle Bestemmelser ikke var egnede til at bevare et godt, tillidsfuldt Forhold mellem Broderfolkene, at det derfor for alle, der saa Foreningens Opgave i Fremme af begge Folks rolige Fremskridt og i Værn om deres Selvstændighed, maatte fremstille sig som en bydende Nødvendighed, at de Anledninger til Splid og Tvedragt, som laa i disse Bestemmelser Ufuldstændighed og Uklarhed, snarest fjernedes ved en fuldstændig Revision af dem”.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> Betenkning (1898) s. 2.

De to parlamentenes ønske om forhandlinger ble snart hørt. 14. oktober 1895 ble Francis Hagerups første samlingsregjering utnevnt, og allerede i sammensatt statsråd 13. november 1895 fikk den såkalte tredje unionskomitéen sitt mandat. Den skulle

”udarbeide Forslag til saadanne forandrede Bestemmelser i Henseende til Norges og Sveriges Forening, som fandtes paakaldte af Behovet eller var egnede til at rydde afveien de Anledninger til Forviklinger, der laa i de nuværende Bestemmelser Ufuldstændighed og Uklarhed”.<sup>288</sup>

Unionskomitéen ble sammensatt av sju norske og sju svenske menn, og disse ble utnevnt i henholdsvis norsk og svensk statsråd samme dag som det sammensatte statsrådet som bestemte mandatet. Noen personer ble byttet ut under arbeidets gang, men da komitéens betenkning ble avgitt i 1898, bestod dens sju norske medlemmer av riksadvokat Bernhard Getz som formann, tidligere statsminister C.H. Schweigaard, tidligere statsråd Johan Thorne, cand.theol. Frits Hansen, tidligere statsminister Otto Albert Blehr, tidligere statsråd Wollert Konow (S.B.) og bankbestyrer Jørgen Løvland. Getz, Schweigaard, Thorne og Hansen tilhørte Høyre, mens Blehr, Konow og Løvland tilhørte Venstre.<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Betenkning (1898) s. 1.

<sup>289</sup> Bernhard Getz (1850-1901) var jurist. Han var professor ved universitetet i Kristiania, riksadvokat og sentral i en rekke lovreformer. Christian Homan Schweigaard (1838-1899) var jurist og høyrepolitiker. Han var statsråd 1880-1884, statsminister 1884 (aprilministeriet) og stortingsrepresentant i flere perioder. Johan Henrik Paasche Thorne (1843-1920) var godseier og høyrepolitiker. Han var stortingsrepresentant og statsråd flere ganger. Frits Hansen (1841-1911) var skolemann og høyrepolitiker. Otto Albert Blehr (1847-1927) var jurist og venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant flere ganger, statsminister i Stockholm 1891-1893 og 1898-1902 og videre både statsråd og statsminister etter unionsoppløsningen. Wollert Konow (S.B.) (1845-1924) var venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant i noen perioder og statsminister 1910-1912. Det settes gjerne en (S.B.) etter navnet hans for å skille ham fra fetteren med samme navn. (S.B.) står for Søndre Bergenhus amt og fetterens (H) for Hedemarken amt, som de to henholdsvis representerte. Jørgen Gunnarsson Løvland (1848-1922) var venstrepolitiker. Han var stortingsrepresentant og medlem av presidentskapet i flere perioder, statsråd flere ganger og dessuten utenriksminister og statsminister etter unionsoppløsningen

Allerede ved opprettelsen av unionskomitéen høsten 1895 var Hagerup og Sveriges statsminister Bostrøm skeptiske med tanke på om den ville klare å samles om et forslag.<sup>290</sup> Skillelinjene kom da også klart fram i unionskomitéens betenkning. Ikke bare delte komitéen seg i en norsk og en svensk fraksjon; hver av disse to delte seg igjen i to fraksjoner. Oppfatningene innad i komitéen var så delte at det eneste som alle de fjorten medlemmene klarte å samle seg om, var betenkningens seks første sider. Disse sidene bestod av en redegjørelse for komitéens sammensetning, arbeid og mandat, i tillegg til en kort og formell protokoll. De resterende sidene 7 til 161 var de fire fraksjonenes forskjellige virkelighetsbeskrivelser og forslag til revisjon. På norsk side avgav Getz, Schweigaard, Thorne og Hansen én betenkning som kan kalles Høires forslag, mens Blehr, Konow og Løvland samlet seg om en annen som kan kalles Venstres forslag. Jeg skal i det følgende gjennomgå disse to forslagene for så vidt angår utenriksstyret og utenriksvesenet.<sup>291</sup>

Høire foreslo omfattende forandringer av Riksakten §§ 4-7. Utenlandske anliggender skulle ifølge en nærmere bestemt kompetanseforeling enten behandles av et unionelt statsråd som etter § 4 V skulle bestå av utenriksministeren og ytterligere to statsråder fra hvert av landene, eller av sammensatt statsråd som etter § 5 skulle bestå av et likt antall medlemmer fra hver stat. Unionen skulle etter § 4 II og IV ha felles norsk eller svensk utenriksminister og felles utenriksdepartement, riktignok med sete i Stockholm. Han skulle etter § 4 XII stå konstitusjonelt ansvarlig overfor en felles riksrett med like mange dommere fra hvert land.

Diplomatiet og konsulatvesenet skulle også i utgangspunktet være felles. Siden fraksjonen foreslo felles utenriksstyre og likestilling i det felles statsråd, så de ikke lenger grunn til særskilt norsk konsulatvesen. Samtidig understreket de at hvert rike hadde rett til å holde eget konsulatvesen dersom det ville. Dette kunne ganske enkelt

---

<sup>290</sup> Stråth (2005) s. 382 med videre henvisning.

<sup>291</sup> Jeg behandler ikke de to svenske forslagene. Det er tilstrekkelig å vise til at de gikk lenger enn den norske Høire-fraksjonen i å skape felles organer.

ordnes ved at det felles utenriksstyret fikk andel i styret av hver stats særskilte konsulatvesen.<sup>292</sup>

Fraksjonen anbefalte altså også felles, men åpnet døren for særskilt konsulatvesen. I tråd med dette nevnte ikke deres reviderte riksakt noe om at konsulatvesenet måtte være felles, mens forslaget ellers regulerte mye om utenriksministerens og de ulike statsråds forhold til konsulatvesenet. Dette ble gjort for å ta høyde for både felles og særskilt konsulatvesen.

Høire foreslo at det etter traktat mellom Norge og Sverige skulle gis en lov om konsulatvesenet der det skulle være adgang til etter en bestemt tid å oppsi konsulatfellesskapet. I loven skulle det bestemmes at konsulatfellesskapet skulle være uoppsigelig i for eksempel femten år, og deretter skulle det med fem års frist kunne sies opp ved vedtak i lovs form.<sup>293</sup> Det siste punktet var viktig: Oppsigelse av konsulatfellesskapet skulle skje i lovs form, og dermed ville kongens sanksjon i statsråd kreves. De tre ordene ”i lovs form” ville dermed for alltid utelukke Venstres linje fra 1893 og 1894, da Stortinget hadde besluttet å oppløse konsulatfellesskapet ved plenarvedtak.<sup>294</sup>

Venstres fraksjon i den tredje unionskomitéen foreslo i tråd med Venstres program fra stortingsvalget 1897<sup>295</sup> fullt skille mellom de to statenes utenriksstyre og utenriksvesen. Både utenriksminister, utenriksdepartement, diplomati og konsulatvesen skulle være særskilt. Utenrikssaker som bare angikk én av statene, skulle behandles i dette lands statsråd. Utenrikssaker som angikk begge rikene, skulle behandles i sammensatt statsråd. Forandring av Riksakten var ikke nødvendig for å gjennomføre dette, fordi det etter Venstres syn allerede var i samsvar med Grunnloven og Riksakten.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> Betenkning (1898) s. 30-32.

<sup>293</sup> Betenkning (1898) s. 31.

<sup>294</sup> Se ovenfor punkt 6.2.

<sup>295</sup> Sunnanå (1967) s. 208.

<sup>296</sup> Betenkning (1898) s. 79.



Riksakten §§ 4 og 5 skulle likevel endres slik at den kun bestemte noe om behandlingen av diplomatiske saker som angikk begge staters forhold til utlandet. Disse sakene skulle etter § 5 behandles av et unionelt statsråd bestående av tre norske og tre svenske statsråder, deriblant fra hvert rike både en statsminister og utenriksministeren. Med denne formuleringen ville Riksakten § 5 forutsetningsvis gi uttrykk for Norges (og Sveriges) selvstendige rett til egen utenriksminister, og dermed utenriksdepartement.

Den tredje unionskomitéen klarte altså ikke å enes om et forslag, ikke en gang et flertallsforslag. Uenigheten mellom fraksjonene var så stor at betenkningen ikke kunne danne grunnlag for videre, omforente skritt i saken. At en ny venstreregjering Steen i Norge tiltrådte i 1898 etter Venstres store seier ved stortingsvalget 1897, gjorde det heller ikke enklere å finne fram til samlede posisjoner.<sup>297</sup> I tråd med dette ble det i statsråd ganske enkelt besluttet å oversende Stortinget sakens dokumenter, hvorpå konstitusjonskomitéen anbefalte og Stortinget enstemmig vedtok at ”Sagens Dokumenter vedlægges Protokollen”.<sup>298</sup>

## 7.2 Forhandlingslinje 1900-1905: Konsulatkomitéen og statsrådsforhandlinger<sup>299</sup>

Fra 1900 sonderste Sveriges utenriksminister Lagerheim det politiske landskapet i Norge og Sverige med tanke på en ny unionskomité, denne gang begrenset til konsulatsaken. Han fikk etter hvert begge regjeringene med seg på dette.<sup>300</sup> I sammensatt statsråd 18. januar 1902 ble det bestemt å nedsette en komité av to sakkyndige menn fra hvert rike med mandat

”d e l s at undersøge, hvorledes en Anordning med særkilte Konsuler for hvert af de forenede Riger under Bibehold af den diplomatiske Repræsentations Fællesskab i

---

<sup>297</sup> Stråth (2005) s. 381.

<sup>298</sup> Sth. Med. No. 7 (1898), Indst. S. No. 188 (1898) og Sth. Tid. (1898) s. 1006.

<sup>299</sup> Jeg bygger i det følgende på den omfattende studien Weibull (1962).

<sup>300</sup> Se om de omfattende politiske diskusjonene Weibull (1962) s. 21-38.

praktisk Henseende skulde gestalte sig, hvorved de Komiterede skal have at udtale sig om de forskjellige Forudsætninger og Vilkaar, hvorunder den konsulære Virksomhed skulde finde Sted, saavel med Hensyn til Spørgsmaalet om Konsulatanliggendernes Ledelse fra Hjemlandet som angaaende Samvirken mellem diplomatiske og konsulære Tjenestemænd”.<sup>301</sup>

Konsulatkomitéens oppgave var altså å utrede det praktiske ved særskilte konsuler og særlig disses forhold til konsulatbestyrelsen i hjemlandet og til Norges og Sveriges felles diplomati. Særskilt utenriksstyre og diplomati lå derimot utenfor mandatet. Konsulatkomitéen fikk som norske medlemmer generalkonsul Christophersen og ekspedisjonssjef Sigurd Ibsen, henholdsvis leder av den norske konsulatkomitéen i 1892<sup>302</sup> og nåværende sjef i Indredepartementets avdeling for utenrikssaker.<sup>303</sup>

Komitéen kom i sin betenkning 26. juli 1902 til enighet om at norske myndigheter kunne ha eksklusiv kompetanse over et særskilt norsk konsulatvesen, bortsett fra at (den svenske) utenriksministeren fremdeles måtte medvirke til å få mottagerstatens eksekvatur for hver konsul.<sup>304</sup> Det norske konsulatvesenet skulle styres av et norsk departement, og forbindelsen mellom den svenske utenriksministeren og det felles diplomati på den ene siden og de norske konsulene på den andre siden skulle med få unntak gå gjennom dette departementet.<sup>305</sup>

Etter dette ble konsulatkomitéens utredning løftet opp til politisk behandling på høyeste nivå. Fra norsk side forhandlet statsministrene Blehr og Qvam og statsrådene Knudsen og Ibsen, og fra svensk side blant andre statsminister Boström og utenriksminister Lagerheim. Drøftingene var vanskelige og trakk ut i tid. Blant annet trakk Sverige inn utenriksministerspørsmålet for å få en endelig avgjørelse av det og derigjennom

---

<sup>301</sup> Dokument nr. 42 (1901-1902) s. 5-6.

<sup>302</sup> Se punkt 6.1 ovenfor.

<sup>303</sup> Dokument nr. 42 (1901-1902) s. 6.

<sup>304</sup> Eksekvatur er mottagerstatens godkjenning av konsulen, jf. Wien-konvensjonen 24. april 1963 om konsulære forbindelser artikkel 12 nummer 1. Se også Gjelsvik (1905b) s. 163.

<sup>305</sup> Betenkning (1902) s. 29.

utelukke framtidige norske skritt. Dette fikk Stortingets flertall til etter forslag fra Carl Berner å vedta en uttalelse 23. januar hvor det blant annet ble slått fast at

”Stortinget uttaler, at det til fremme af vort lands interesser og til opretholdelse af et godt forhold mellem de forenede riger er paakrævet, at konsulatsspørsmaalet nu finder sin løsning ved oprettelse af særskilt konsulatvæsen for hvert af rigerne, uden at dette spørgsmaalet sættes i forbindelse med spørgsmaalet om ordningen af rigernes diplomati og udenriksstyre”.<sup>306</sup>

Regjeringene kom til enighet om det såkalte marskommunikéet 24. mars 1903, som straks ble utsatt for divergerende tolkning hos de to regjeringene.<sup>307</sup> Forhandlingene led imidlertid sitt avgjørende nederlag med de såkalte ”lydrikepunktene”, et forslag til likelydende lov om forholdet mellom utenriksministeren og det særskilte konsulatvesenet framlagt av Boström i november og desember 1904.<sup>308</sup> Forslagets mange enkeltbestemmelser markerte til sammen Norges underlegne stilling. Blant annet skulle etter § 5 utenriksministeren uttale seg om utnevnelsen av konsuler, og ifølge § 8 skulle ikke det norske konsulatstyret (departementet) ha kompetanse til å utstede instruks som stor i strid med utenriksministerens instruks.

Da regjeringene etter dette ikke ble enige, vedtok sammensatt statsråd 7. februar 1905 å avslutte forhandlingene uten resultat.<sup>309</sup> Statsminister Hagerups redegjørelse om dette i Stortinget dagen etter markerte avslutningen på forhandlingslinjene og skulle gi støtet til de ulike linjene i 1905.<sup>310</sup>

### 7.3 Sidelinje: Indredepartementets omorganisering

---

<sup>306</sup> St.tid. (1902-1903) s. 1002-1004 og 1014-1022. Forslaget står på s. 1003.

<sup>307</sup> Marskommunikéet og noen etterfølgende dokumenter er inntatt i St. med. nr. 5 (1903-1904). Se om de videre uenighetene Weibull (1962) s. 189 flg.

<sup>308</sup> St. medd. nr. 7 (1904-1905) s. 8-9 og 12-15

<sup>309</sup> St. medd. nr. 7 (1904-1905) s. 30.

<sup>310</sup> Hagerups redegjørelse er inntatt i St.tid. (1904-1905) s. 1418-1419.

For å forberede særskilt norsk konsulatvesen og til og med eget utenriksstyre, ble Indredepartementet omorganisert. Ved kongelig resolusjon 8. juni 1899 ble departementets tidligere konsulatkontor oppgradert til avdeling med ansvar for utenrikssakene, handel og sjøfart.<sup>311</sup> Sigurd Ibsen ble utnevnt til avdelingens ekspedisjonssjef. 9. september 1902 ble det tatt enda et skritt videre, da departementet skiftet navn til Departementet for utenrikssaker, handel, sjøfart og industri. Omang kommenterer at det måtte føles som om Norge hadde kastet masken.<sup>312</sup>

---

<sup>311</sup> Langslet (2004) s. 201 flg., Steffens (1914) s. 181-182 og Sunnanå (1967) s. 255-259.

<sup>312</sup> Henvisning til Omang i Kaartvedt (1995) s. 359 note 111.

## 8 Linjene 1905<sup>313</sup>

### 8.1 Gjelsviks folkerettslinje

Nikolaus Gjelsvik gav anvisning på en linje der han først og fremst benyttet folkerettens regler.<sup>314</sup> Unionsforholdet mellom Norge og Sverige var folkerettslig slått fast i Riksakten av 1815. Dette var en traktat mellom to selvstendige stater, og for Norges del var dette uttrykkelig nevnt i Riksakten § 1, med samme formulering som i Grunnloven § 1.<sup>315</sup>

Når rettsforholdet mellom de to statene var slått fast i traktaten Riksakten, måtte den ”fortolkes efter folkerettens grundsætninger for udlægning af traktater”.<sup>316</sup> Og traktater kunne etter folkerettens regler sies opp av den ene parten når den andre parten ikke oppfylte en av traktatens bestemmelser eller brøt en av traktatens forutsetninger. For eksempel forutsatte Riksakten et vennskapelig tillitsforhold mellom Norge og Sverige. Og når Norge i 1895 hadde grunn til å frykte et svensk angrep,<sup>317</sup> var denne forutsetningen brutt. Dermed var Norge ”ikke lenger forpligtet ifølge rigsakten”.<sup>318</sup> I en senere artikkel samme år skrev Gjelsvik rett ut at dette var en teori ”ifølge hvilken vi under nærmere angivne omstændigheder havde ret til at gaa ud af unionen”.<sup>319</sup>

---

<sup>313</sup> Dette punktet bygger på mitt tidligere arbeid Bergh (2005), men er betydelig omarbeidet og utvidet.

<sup>314</sup> Nikolaus Mathias Gjelsvik (1866-1938) var jurist. Han var dosent fra 1897 og professor fra 1906.

<sup>315</sup> Jeg går ikke her inn på problemstillingen om Norge virkelig var en selvstendig stat. Se om dette for eksempel Gjelsvik (1905a) s. 72-73.

<sup>316</sup> Gjelsvik (1905a) s. 71.

<sup>317</sup> Se punkt 6.2 ovenfor.

<sup>318</sup> Gjelsvik (1905a) s. 76 og 79-80.

<sup>319</sup> Gjelsvik (1905c) s. 500.

Folkerettslinjens konstitusjonelle problem bestod i at Riksakten ikke bare var en folkerettslig traktat. I Norge, men ikke i Sverige, hadde den i tillegg fått status som grunnlov. Dette bestemte Riksakten i sin avsluttende § 12, til og med med en begrunnelse:

”Da de Bestemmelser, som i denne Rigsact indeholdes, dels ere Gjentakelser af Kongeriget Norges Grundlov, dels Tillæg til samme, grundede paa den i dette Storting i Grundloven dertil givne Bemyndigelse, saa akulle de, i Henseende til Norge, have og beholde den samme Kraft, som dette Riges Grundlov, og ikke kunne forandres uden den paa den i samme §.112. foreskrevne Maade.”

Det konstitusjonelle problemet løste Gjelsvik ved å tolke Grunnloven på en slik måte at folkerettens regler kunne få virkning fullt ut. Grunnloven måtte tolkes i lys av folkeretten; konstitusjonen bestod altså ikke nødvendigvis av selvstendige regler uavhengig av folkeretten. Jeg skal gi noen eksempler på dette.

Et folkerettslig vilkår for Norges oppsigelse av Riksakten etter Sveriges traktatbrudd, var at Norge protesterte ”behørig” overfor Sverige. Etter Grunnlovens system, først og fremst tolkningen av Grunnloven § 26, var det kongen som representerte Norge utad og som dermed skulle være den som protesterte. Men i denne saken kunne de konstitusjonelle reglene ”ikke komme i betragtning; thi al sund juridisk sans tilsiger jo, at grundlovens bestemmelser herom er beregnet paa normale forhold, og ikke i forhold til Sverige”. Her måtte derfor konstitusjonelle kompetanseregler settes til side, og Stortinget, som var uavhengig av kongen, måtte ha kompetanse til å foreta protesten.<sup>320</sup>

Et annet konstitusjonelt problem var at Riksakten § 12 bestemte at den bare kunne endres etter bestemmelsene om grunnlovsendring i Grunnloven § 112, det vil blant annet si med 2/3 flertall i Stortinget og etter et stortingsvalg. Det var nettopp derfor man kunne si at Riksakten også hadde status som norsk grunnlov. Men måtte ikke derfor traktaten sies opp på samme måte? Dette løste Gjelsvik ved å hevde at grunnlovsformen bare var nødvendig ved det han kalte frivillig endring av Riksakten, ikke ved oppsigelse av folkerettslige grunner. Han sammenlignet situasjonen med høsten 1814: Da hadde

---

<sup>320</sup> Gjelsvik (1905a) s. 76-77.

det overordentlige Stortinget endret Grunnloven uten den foreskrevne grunnlovsformen, og dette hadde skjedd av folkerettslige grunner.<sup>321</sup>

Et tredje konstitusjonelt problem var at Grunnloven selv også inneholdt unionsbestemmelser. Det er tilstrekkelig å nevne at Grunnloven § 1 bestemte at Norge var ”forenet med Sverige under een Konge”. Ville ikke dermed unionsbestemmelsene i Grunnloven gjelde, selv om Riksakten ble sagt opp? Gjelsvik løste også dette ved å tolke Grunnloven i lys av folkeretten. Han mente at unionsbestemmelsene i Grunnloven ikke kunne ha selvstendig betydning etter en unionsoppløsning. Unionsbestemmelsene i Grunnloven ville altså falle bort av seg selv med Riksaktens opphevelse.

Gjelsvik fant støtte for dette synet blant annet hos den tyske professor Georg Jellinek. I tillegg pekte han i ettertid på at Stortinget i sin beslutning 7. juni 1905 hadde utstyrt regjeringen med den kompetansen som Grunnloven og lovene gav kongen, men med de forandringer som ”nødvendiggyøres” ved unionsoppløsningen. Dette måtte bety at Stortinget hadde ment at unionsbestemmelsene i Grunnloven hadde bortfalt.

Grunnloven var altså blitt forandret av folkerettslige grunner uten at grunnlovsformen var blitt fulgt. Om dette skrev Gjelsvik:

”[S]tortingets ret til at foretage denne forandring paa en statsretslig seet uregelmæssig maade, var aldeles utvilsom; thi § 112 er selvfølgelig ikke beregnet paa at gjælde for grundlovsforandringer, der maa foretages af folkeretslige grunde. N a a r en folkeretslig grund opstaar, kan man ikke vide paa forhaand. Systemet med at fremsætte grundlovsforslag, der i tilfælde uforandret maa antages med 2/3 flertal paa et efterfølgende odentligt storting i næste valgperiode, passer saaledes aabenbart ikke for forandringer, der maa foretages af folkeretslige hensyn. Herom kan der kun være én mening.”<sup>322</sup>

Stortingets konstitusjonskomité omtalte høsten 1905 grunnlovsendingene som ”ligefrem og nødvendig”, og justisminister Bull snakket om Stortingets kompetanse ”i

---

<sup>321</sup> Gjelsvik (1905a) s. 78.

<sup>322</sup> Gjelsvik (1905c) s. 501.

kraft af, hva der her er nødvendig”.<sup>323</sup> I ettertid omtales grunnlovsendingenes form i 1905 gjerne som et utslag av konstitusjonell nødrett.<sup>324</sup> I 1905 var ikke læren om konstitusjonell nødrett utviklet ennå.<sup>325</sup> Men Gjelsviks argumentasjon i noe av de samme baner kan ha bidratt til å utvikle den.

Gjelsviks linje ble ikke omsatt i praktisk politikk. Linjen ble publisert i februar 1905,<sup>326</sup> men da var de politiske aktørene som vi skal se nedenfor godt i gang med å utvikle sine egne linjer. Rettshistorisk er linjen likevel interessant, fordi den inneholder forutsetninger om en bestemt, folkerettslig grunnlovstolkning som ikke de andre linjene tok opp i seg.

## 8.2 Hagerups og Ibsens grunnlovsendrings- og forhandlingslinje

Denne linjen gikk ut på i første omgang å oppheve Riksakten som norsk grunnlov, sammen med unionsbestemmelsene i den ordinære Grunnloven. Hagerup beskrev dette som å ”fjerne de grundlovsmæssige hindringer for et i enhver henseende fuldstændigt frit unionsopgjør og at bortrydde de vanskeligheder for et saadant, som ligger i, at rigsakten i Norge er grundlov, medens dette ikke er tilfældet i Sverige”.<sup>327</sup>

Prosedyren var en vanlig grunnlovsprosedyre etter Grunnloven § 112. Forslag om grunnlovsending måtte ifølge denne bestemmelsen fremmes ”paa første ordentlige Storting efter et nyt Valg” og vedtas av ”et af de ordentlige Storting efter næste Valg”. Siden vi nå var inne i det andre storting etter valget i 1903, kunne

---

<sup>323</sup> Indst. S. nr. 28 (1905-1906) s. 1 og Heiberg (1906) s. 987.

<sup>324</sup> Frede Castberg (1964) bind 2 s. 357 tar opp grunnlovsrevisjonen høsten 1905 i kapitlet om konstitusjonell nødrett. Men se Heide (1998) s. 20 note 15. Morgenstierne omtaler Stortinget som en ”konstituerende Forsamling” da det reviderte Grunnloven i 1905, Morgenstierne (1915) s. 22-23.

<sup>325</sup> Frede Castberg (1950) s. 4.

<sup>326</sup> Gjelsvik (1905c) s. 500.

<sup>327</sup> Hagerups avskjedssøknad som statsminister 1. mars 1905, inntatt i Heiberg (1906) s. 31-32. Hagerup hadde uttrykt seg på tilsvarende måte i en redegjørelse for spesialkomitéen 28. mars 1905, se Hagerup (1951) s. 123-124.



grunnlovsforslaget først fremmes på Stortinget etter valget i 1906 og vedtas etter valget i 1909. Imidlertid hvilte det fra forrige stortingsperiode et annet grunnlovsforslag, om adgang til å framsette grunnlovsforslag også i det andre storting etter et valg. Hvis dette ble vedtatt nå, kunne grunnlovsendingene om Riksakten fremmes straks etterpå, for så å vedtas etter valget i 1906.<sup>328</sup>

Linjen bestod av flere ledd, og grunnlovsendingen var kun det første. Hva det andre leddet skulle være, hersket det uenighet om blant linjens fremste menn, Hagerup og Ibsen. Hagerups andre ledd var nye forhandlinger, denne gang om hele unionsforholdet. Og den gjensidige forutsetningen skulle være at unionen ble oppløst dersom forhandlingene ikke førte fram. Jeg hitsetter fra hans avskjedssøknad:

”[En løsning] kan ad fredelig vei kun naaes ved et fuldstændigt unionsopgjør. Men grundlaget for et saadant kan ikke nu længere være det samme som ved tidligere unionsforhandlinger, nemlig forudsætningen om, at det maatte blive ved det gamle, hvis ingen enighed opnaaes. Den bestaaende unionelle tilstand er bleven uholdbar og vil ikke til held for begge folk kunne opretholdes. Grundlaget for et nyt unionsopgjør maatte derfor [...] være den forudsætning, at, om Norges berettigede nationale krav ikke kan fyldestgjøres inden rammen af den bestaaende statsforbindelse, maa man søge friere former for folkenes samarbeide.”<sup>329</sup>

Hagerup brukte i sin avskjedssøknad omtrent de samme ordene som han hadde brukt i sin redegjørelse for spesialkomitéen 28. februar. Men i redegjørelsen for spesialkomitéen hadde han vært enda tydeligere. Der sa han nemlig ikke at ved forhandlingsbrudd ”maa man søge friere former for folkenes samarbeide”. I stedet sa han at man ”må [...] ikke vige tilbake for unionens oppløsning”.<sup>330</sup>

Han pekte også på at de andre linjene uansett forutsatte det praktiske at konsulatvedtaket måtte bekjentgjøres overfor utenlandske stater for at konsulatvesenet skulle virke etter sin hensikt. Og det var kongen og Sverige som rådet over de organene

---

<sup>328</sup> Hagerup (1951) s. 123 flg. og Heiberg (1906) s. 31-32. Om forslaget om forandring av Grunnloven § 112, se Dokument nr. 72 (1903-1904) forslag nummer 29.

<sup>329</sup> Heiberg (1906) s. 31-32.

<sup>330</sup> Hagerup (1951) s. 123

som trådte i forbindelse med utenlandske stater, som utenriksministeren og sendebudene. Her kunne kongen og Sverige ganske enkelt nekte å gi etter og la være å spre det uglade budskap. Dersom det var blitt forhandlet, var det også lettere å få kongens og Sveriges deltagelse i å spre resultatet.<sup>331</sup>

Ibsen framholdt derimot som linjens andre ledd at Norges og Sveriges kompetente myndigheter skulle oppheve Riksakten også som traktat, slik at unionen ble en ren personalunion.<sup>332</sup> Men et tredje og for Ibsen ønskelig ledd ville sannsynligvis bli at Sverige etter dette også sa opp personalunionen, noe som jo var hans endelige siktemål, fordi en slik union ”praktiseret mellem de to skandinaviske riger, vilde være forbundet med uløselige problemer”.<sup>333</sup> Det er ikke klart hvilke uløselige problemer Ibsen siktet til.

Grunnlovsendringslinjen hadde den fordel at dens første ledd kunne foretas uten at kongen medvirket, etter at kongens sanksjonskompetanse ikke lenger var aktuelt politisk spørsmål.<sup>334</sup> De statsrådene i Hagerups regjering som støttet den lange lovlinjen, gikk da også i tillegg inn for å avkle Riksakten sin grunnlovsform.<sup>335</sup> På den andre siden ville ikke en oppheving av Riksakten som norsk grunnlov og av unionsbestemmelsene i den ordinære Grunnloven, i seg selv endre rettsforholdet mellom Norge og Sverige. For dette folkerettslige forholdet mellom de to statene vedvarte så lenge Riksakten bestod. Strengt tatt ville det altså ikke være nødvendig for Sverige å reagere på Stortingets vedtak.

Linjens andre ledd var høyst usikker. Hagerup ønsket her forhandlinger om hele unionsforholdet, under forutsetning om unionsbrudd i tilfelle resultatløshet. Ibsen ønsket at begge stater skulle oppheve Riksakten som traktat. Men for det første hadde

---

<sup>331</sup> Hagerup (1951) s. 124.

<sup>332</sup> Bull (1927) s. 51.

<sup>333</sup> Ibsen (1906) s. 213.

<sup>334</sup> Se ovenfor punkt 5.5.

<sup>335</sup> Vogts redegjørelse for spesialkomitéen 28. februar 1905, inntatt i Hagerup (1951) s. 127 flg., her s. 129.

forhandlinger alltid strandet tidligere.<sup>336</sup> For det andre kunne man ikke rettslig sett tvinge Sverige til en forutsetning om unionsbrudd i tilfelle resultatløshet, en forutsetning som den svenske regjeringen i sammensatt statsråd 25. april 1905 fant ”uforenelig med unionen og rigsakten”.<sup>337</sup> For det tredje kunne man ikke rettslig sett tvinge Sverige til å si opp Riksakten som traktat.

Hagerups linje stemte overens med Høires valgprogram og den store valgtalen han hadde holdt i Trondhjem før stortingsvalget i 1903. I talen hadde Hagerup nettopp hevdet at forhandlinger alene var løsningen på konsulatsaken. Og sammen med valgprogrammet til sitt parti, regnet Hagerup Trondhjems-talen som regjeringens politiske program, eller i hvert fall som sitt eget program.<sup>338</sup>

I tråd med dette mente Hagerup at Stortinget og regjeringen ikke hadde ”fuldmagt til skrift, som direkte fører ud over forfatningen”. Skulle Stortinget og regjeringen fatte beslutninger som i denne saken berørte konstitusjonen og unionen, måtte det skje etter et nytt stortingsvalg. For det var bare ved et nytt stortingsvalg man kunne innhente ”vælgernes udtalelser under stemmeretsudøvelsens ansvar efter en moden og alvorlig udredning af de forskjellige standpunkter”.<sup>339</sup>

Ibsen ble møtt med at det var naivt å tro at Sverige ville gå med på det største, det vil si oppheving av Riksakten også som traktat og dermed oppheving av rettsforholdet mellom Norge og Sverige, når Sverige hittil ikke en gang hadde gått med på det mye mindre, det vil si et særskilt norsk konsulatvesen.

Som svar på denne innvendingen sammenlignet Ibsen unionsforholdet med en handelstraktat mellom to stater. Han framholdt at det ikke var uvanlig at en av partene i en handelstraktat ønsket enkelte av dens bestemmelser endret, men ikke fikk det, fordi

---

<sup>336</sup> Se ovenfor punkt 4.8, 4.10, 5.3, 5.4, 7.1 og 7.2.

<sup>337</sup> St. medd. nr. 15 (1904-1905) s. 6 og Bull (1927) s. 55-56.

<sup>338</sup> Heiberg (1906) s. 31-32, Hagerup (1951) s. 141 og Kaartvedt (1980) s. 156.

<sup>339</sup> Hagerups redegjørelse for spesialkomitéen 28. februar 1905, inntatt i Hagerup (1951) s. 123 flg., her s. 126, og Hagerup (1951) s. 151.

den andre staten ikke samtykket. Resultatet ble i stedet ofte at hele handelstraktaten ble opphevet. Som en parallell mellom eksemplet om handelstraktaten på den ene siden og rettsforholdet mellom Norge og Sverige på den andre siden, mente Ibsen å kunne påvise en voksende unionstretthet i Sverige: På flere og flere svenske hold så man unionsoppløsning som en mulighet. Dersom den norske viljen fikk uttrykk i grunnlovsendring og opphevelse av Riksakten, ville Sverige foretrekke en fredelig unionsoppløsning framfor en union med et motvillig Norge.<sup>340</sup>

Verken Hagerups eller Ibsens linje oppnådde særlig tilslutning i 1905. Bull skriver at han høsten 1904 ble spurt av partifeller om å utarbeide forslag til slike grunnlovsbestemmelser som tilsvarte første ledd i Hagerups og Ibsens linje, men at det i februar 1905 ikke lenger var noen forhandlingsvilje tilbake, det vil si at linjens andre ledd var helt uaktuell. Samtidig skriver han at Ibsens linje aldri fikk tilslutning fra noen i Stortinget, mens Hagerup selv forutså at hans egen linje ville få støtte fra fire eller fem stortingsrepresentanter.<sup>341</sup> Kanskje er det ingen overdrivelse når Langslet skriver at Hagerup og Ibsen kom "helt på etterskudd av folkestemningen med sin varsomme, nøkternt balanserte motstrategi, som virket desto mer tafatt og etter hvert nærmest parodisk".<sup>342</sup> Hagerup fikk da også støtte av bare fem andre stortingsrepresentanter da han i odelstingsdebatten 18. mai om konsulatloven fremmet forslag om at saken ikke skulle behandles av "indeværende aars odelsting".<sup>343</sup>

### 8.3 Den lange lovlinjen

Formelle lover trengte etter Grunnloven § 78 kongens sanksjon for å anses vedtatt og tre i kraft. Men i ett tilfelle kunne man gå utenom kongelig sanksjon, nemlig ved vedtak av den formelle loven etter Grunnloven § 79: En lov som uforandret ble vedtatt av tre storting med mellomliggende valg, trådte i kraft selv om kongelig sanksjon uteble.

---

<sup>340</sup> Ibsen (1906) s. 214-216.

<sup>341</sup> Bull (1927) s. 51-53 og Hagerup (1951) s. 139.

<sup>342</sup> Langslet (2004) s. 304.

<sup>343</sup> O.tid. (1904-1905) s. 312-416 og 421-422.

Den lange lovlinjen forutsatte bruk av Grunnloven § 79. Kun flaggloven var tidligere blitt vedtatt på denne måten, i 1898.<sup>344</sup> I tillegg hadde grunnlovsendringen i 1880 om statsrådenes adgang til Stortinget blitt vedtatt tre ganger for å få med på riksretts-laget også dem som mente at kongen hadde kompetanse til suspensivt veto overfor grunnlovsendringer etter analogi fra § 79.<sup>345</sup>

Når jeg skriver at linjen var den eneste som *tilsynelatende* unngikk de andre linjenes bestemte konstitusjonelle forutsetninger og tolkninger, er det fordi den tok opp i seg én av dem. Linjen forutsatte jo at kongen nektet å sanksjonere lovvedtaket to ganger, og dette ville skje mot protest fra et enstemmig statsråd hver gang i henhold til Grunnloven § 30, men statsministeren ville likevel kontrasignere etter Grunnloven § 31. Dersom man brukte denne linjen, befestet man altså læren om den uansvarlige kontrasignaturen.<sup>346</sup>

Den lange lovlinjen fikk en paradoksal mottagelse. På den ene siden var dette den eneste linjen som *tilsynelatende* unngikk de andre linjenes bestemte konstitusjonelle forutsetninger og tolkninger. Grunnloven § 79 var ikke omstridt rettslig sett.<sup>347</sup> På den andre siden ønsket nesten ingen i utgangspunktet å bruke denne linjen. Bare tre statsråder i Hagerups regjering gikk inn for den, nemlig Kildal, Strugstad og Vogt.<sup>348</sup> Enkelte stortingsrepresentanter gjorde også spredte forsøk på å fremme den, kanskje først og fremst tidlig i 1905.<sup>349</sup>

---

<sup>344</sup> Ensrud (2004) s. 1.

<sup>345</sup> Frede Castberg (1964) bind 1 s. 327-328.

<sup>346</sup> Se punkt 8.7 nedenfor.

<sup>347</sup> Bull (1927) s. 54.

<sup>348</sup> Bull (1927) s. 53, Hagerup (1951) s. 127 og Schønings redegjørelse for spesialkomitéen 1. mars 1905, inntatt i Schønning (1950) s. 440 flg.

<sup>349</sup> Bull (1927) s. 54 og Johan Castberg (1906) s. 10 og 13. I Stortingsforhandlingene har jeg bare funnet en liten henvisning til linjen i Indst. O. VIII (1904-1905) s. 9. Stortingsrepresentant Aas ønsket at konsulatlovens bestemmelse om sin egen ikrafttredelse burde være uavhengig av et bestemt årstall, slik at bruk av Grunnloven § 79 ikke ble utelukket.

Selv om dette var linjen som ville være rettslig uomstridt, stod ikke dét i forgrunnen når dens tilhengere argumenterte. I Benjamin Vogts redegjørelse for spesialkomitéen fikk det rettslige liten plass.<sup>350</sup> Han nøyde seg med en bemerkning om at aksjonslinjene i formen var revolusjonære. Dessuten innrømmet han at den lange lovlinjens ulempe var at den befestet læren om den uansvarlige kontrasignaturen, som han omtalte som ”en konstitutionel abnormitet som sanksjonsnegtelse mot råds råd”. Han anså altså læren om den uansvarlige kontrasignaturen som gjeldende konstitusjonell rett, selv om han mislikte den politisk.

Vogt sa uttrykkelig at han la vekten på realpolitiske argumenter. Den lange lovlinjen gav konsulatsaken tid for modning både i Norge og Sverige, og når det kom til stykket, ville tiden framskynde det enda større og mer etterlengtede oppgjøret om alle sidene ved rettsforholdet mellom de to statene. I likhet med Ibsen antok Vogt at aksepten for en unionsoppløsning var på frammarsj i Sverige.<sup>351</sup>

For Vogt var det altså en fordel at linjen tar lang tid. Det var det ikke for linjens motstandere. For eksempel skrev Hagerup i desember 1904 i et brev til Michelsen at han anså denne linjen som ”endnu fordærligere” enn plenarvedtakslinjen. Den lange lovlinjen ville bety ”6 à 7 års kaprustning og udsåen af gjensidig had og mistænkeliggjørelse mellem folkene med den følge, at når katastrofen, som isåfald er uafvendelig, kommer, vil også brudet være ulægeligt”.<sup>352</sup> I tillegg pekte også Hagerup på at kongelig sanksjonsnektelse mot en enstemmig regjerings råd ville være en konstitusjonell uregelmessighet.<sup>353</sup>

Fridtjof Nansen, nå professor i oseanografi ved Universitetet i Oslo, oppsøkte Hagerup for å advare mot linjen med omtrent de samme begrunnelser. Opprusting ville bli resultatet, og dette ville ødelegge økonomien. Nansen støttet i stedet den korte lovlinjen eller plenarvedtakslinjen: Norge fikk heller sette saken på spissen nå og ta

---

<sup>350</sup> Paul Benjamin Vogt (1863-1947) var jurist, diplomat og høyrepolitiker. Han var statsråd 1903-1905.

<sup>351</sup> Vogts redegjørelse for spesialkomitéen 28. februar 1905, inntatt i Hagerup (1951) s. 127-130.

<sup>352</sup> Hagerup (1951) s. 14.

<sup>353</sup> Hagerup (1951) s. 125.

konsekvensene. Som en annen person uttalte det: ”Vi fik finde os i i nogle år ikke at være anerkjendt af Europa”.<sup>354</sup>

Bull fremmet en annen innvending. Når kongen nektet å sanksjonere konsulatloven første og andre gang, ville han gjøre det av hensyn til Sverige. Dette ville man forstå i Norge, og det ville føre til flere år med strid mellom de to landene. Hans poeng var at det ikke ble mindre strid med Sverige langs denne linjen enn langs en av aksjonslinjene.<sup>355</sup> Var man bekymret for stridens varighet, fikk man altså velge en av aksjonslinjene i stedet, slik at den tok kortere tid.

Da det ut over våren 1905 ble klart at det var flertall for aksjonslinjen, bestemte Hagerup seg etter hvert for å stemme for lovvedtaket om konsulatvesenet. Men han ønsket å endre lovvedtaket slik at det skulle tre i kraft ”fra den tid, kongen bestemmer”. Slik markerte Hagerup at han ville at ”gjennomførelsen skal skje indenfor, ikke udenfor forfatningen”. Dette åpnet for at kongen kunne sanksjonere loven, men utsette ikrafttreddelsen. Men det åpnet også for bruk av den lange lovlinjen, en linje han tidligere hadde advart mot.<sup>356</sup>

#### 8.4 Den mellomlange lovlinjen

Den mellomlange lovlinjen gikk ut på at Stortinget og regjeringen skulle akseptere første gangs sanksjonsnektelse av kongen, men at det ikke ville bli akseptert andre gang. Jeg tolker dette slik at statsministeren skulle nekte å kontrasignere sanksjonsnektelsen andre gang. Konstitusjonelt var det ingen forskjell på denne linjen og den korte lovlinjen, i den forstand at man i begge tilfellene måtte hevde den ansvarlige kontrasignaturen når det kom til stykket. Eller mer presist: Linjen innebar at man i 1905 skulle akseptere den *uansvarlige* kontrasignaturen, i hvert fall politisk, mens man etter stortingsvalget i 1906 skulle hevde den *ansvarlige* kontrasignaturen, også rettslig.

---

<sup>354</sup> Hagerup (1951) s. 46.

<sup>355</sup> Bull (1927) s. 54-55.

<sup>356</sup> Hagerup (1951) s. 149-150.

Den mellomlange lovlinjen hadde liten tilslutning i 1905 og er bare omtalt noen få steder. Castberg nevnte den, Ibsen skrev at det innen samlingspartiet var noen som ønsket å gå denne ”middelvei med én gangs taalt sanksjonsnegtelse”, og Bull skrev at linjen fikk liten tilslutning og snart forsvant ut av politikken.<sup>357</sup>

Man kan tenke seg at linjens formål var å innhente velgernes dom gjennom stortingsvalget i 1906. Stortinget kunne vedta loven for andre gang dersom velgernes stemmegivning gav ”mandat” til det, eller la være å ta opp loven igjen dersom valget viste liten oppslutning til partiene som gikk inn for loven.

Årsaken til at den mellomlange lovlinjen ikke hadde stor oppslutning, var kanskje at den var kinkig både juridisk og politisk. Juridisk innebar den prinsippløshet: Kongelig sanksjonsnektelse mot statsrådenes innstilling skulle aksepteres og praktiseres første gang, men ikke andre gang. Dermed ville det være vanskelig å vise til at statsministeren hadde rett og plikt til å nekte å kontrasignere andre gang. Andre gang ville man jo ”staa svagere til sagens afgjørelse, end om ingen beslutning var fattet”.<sup>358</sup> Politisk innebar den utsettelse: Det ville gå flere år før linjen var gjennomført.

## 8.5 Den korte lovlinjen kontra plenarvedtakslinjen

I de første månedene 1905 ble det vanskelig å holde samlingspartiets stortingsgruppe samlet i spørsmålet om linjevalget. Gruppeleder Thorne, i utgangspunktet tilhenger av Hagerups linje, måtte på et gruppemøte true med å trekke seg for å få hindret og utsatt voteringer i saken, mens Michelsen arbeidet i kulissene i partigruppen *mot* det som fremdeles hadde vært flertallet i regjeringen sin linje og *for* å få samlet samlingspartiet omkring en aksjonslinje.<sup>359</sup> Hagerups dagbok fra perioden er full av fortegnelse over hvilke personer som til enhver tid sluttet seg til den og den linjen.<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> Johan Castberg (1906) s. 3, Ibsen (1906) s. 222 og Bull (1927) s. 53.

<sup>358</sup> Johan Castberg (1906) s. 9.

<sup>359</sup> Hagerup (1951) s. 53, 69 og 81. Jeg bruker her aksjonslinjen som samlebegrep på den korte lovlinjen og plenarvedtakslinjen. Felles for de to linjene var nemlig at de satte konsulatsaken på spissen straks, og



Hagerups holdning hadde derimot vært å vente med å offentliggjøre sitt syn og i hvert fall vente med å offentliggjøre regjeringens syn. Led han av manglende politisk lederskap, slik Schøning mente?<sup>361</sup> Regjeringens interne drøftelser i februar før spesialkomitéen ble nedsatt, gikk i hvert fall ikke ut på å utforme et felles syn.<sup>362</sup> Kanskje var ikke dette manglende politisk lederskap, men tvert imot et forsøk fra Hagerup på å lede Stortinget og regjeringen inn på hans linje. Hagerup mente som nevnt at Stortinget og regjeringen ikke hadde mandat fra velgerne i denne stortingsperioden til annet enn å forhandle.<sup>363</sup> Forsøket på å utsette diskusjonen kan derfor tolkes som et trekk fra Hagerup for å få saken behandlet først etter stortingsvalget i 1906.

En aksjonslinje hadde tidlig støtte fra Arbeiderpartiet og Venstre<sup>364</sup> og begge statsrådene som først leverte sine avskjedssøknader, Michelsen og Schøning. I sin avskjedssøknad 28. februar 1905 skrev Michelsen at han ”i spørsmålet af afgjørende politisk betydning ikke kan slutte [seg] til regjeringens chef og dens flertal”, og Schøning uttrykte seg på tilsvarende måte.<sup>365</sup> Det de to statsrådene mente, var at tiden var kommet for raskere aksjon i konsulatsaken enn det resten av regjeringen ønsket. Bull skrev da også at de to statsrådene støttet plenarvedtakslinjen.<sup>366</sup>

Stenene rullet hurtig i slutten av februar og begynnelsen av mars, og særlig etter resten av regjeringen Hagerups avskjedssøknader 1. mars. Stortinget hadde under regjeringen Hagerups siste og lamme dager selv tatt det politiske initiativet ved å opprette den

---

dette ble kalt ”aktion” eller ”direkte aksjon”. Se for eksempel Bull (1927) s. 54. Men på s. 53 er begrepet ”aksjon” brukt på en måte som også omfatter den lange og den mellomlange lovlinjen.

<sup>360</sup> Hagerup (1951) for eksempel s. 33-34 og 71-72.

<sup>361</sup> Schøning (1950) s. 268-274.

<sup>362</sup> Hagerup (1951) s. 80 og 86.

<sup>363</sup> Se punkt 8.2 ovenfor.

<sup>364</sup> Bull (1927) s. 54 og Johan Castberg (1906) s. 4-5.

<sup>365</sup> Michelsens og Schønings avskjedssøknader 28. februar 1905, inntatt i Heiberg (1906) s. 29.

<sup>366</sup> Bull (1927) s. 53.

såkalte spesialkomitéen 18. februar. Dens mandat var enkelt formulert å komme til enighet om en linje.<sup>367</sup>

Det var tidlig klart at Venstre og Arbeiderpartiet foretrakk plenarvedtakslinjen, mens samlingspartiets flertall ville bruke den korte lovlinjen.<sup>368</sup> Enigheten ble funnet mellom 28. februar og 6. mars. 28. februar var situasjonen fremdeles uavklart, men 2. mars spiste fjorten medlemmer av samlingspartiet, inkludert Bull, middag ”i et av separatrummene ovenpaa i Teaterkafeen” for å bli enige om en felles holdning. De var tilhengere av den korte lovlinjen. Samtidig holdt femten eller seksten medlemmer av samlingspartiet som var motstandere av enhver aksjonslinje møte et annet sted for å forme sin strategi. Tilhengerne av den korte lovlinjen la fram sitt syn på partiets gruppemøte samme ettermiddag, og under trussel om å sprengte samlingspartiet.<sup>369</sup>

På samlingspartiets gruppemøte den 4. mars fikk plenarvedtakslinjen sju eller åtte stemmer, den lange lovlinjen tolv stemmer og ”lov med kortsiktig ikrafttrædelse” 28 stemmer. Det store flertallet blant partiets stortingsrepresentanter støttet altså den korte lovlinjen. Ennå var Michelsen ikke optimist med tanke på enighet aksjonsmennene imellom: Venstre og samlingspartiet måtte enes.<sup>370</sup> Men da det kom til stykket, kompromisset Venstre over sitt gamle program og ble enig med samlingspartiet om den korte lovlinjen. Det viktigste var tross alt *at* det ble aksjon, ikke *hvordan* det skulle skje.<sup>371</sup>

6. mars framla spesialkomitéen sin foreløpige og nesten enstemmige innstilling for Stortinget om linjevalget. Innstillingens punkt 1 og 2 lød slik:

”1. Der fattes i indeværende stortingssamling beslutning i lovs form om oprettelse af eget norsk konsulatvæsen og de nødvendige grundtræk i dettes organisation.

---

<sup>367</sup> St.tid. (1904-1905) s. 1421.

<sup>368</sup> Bull (1927) s. 54 og Johan Castberg (1906) s. 11.

<sup>369</sup> Bull (1927) s. 56-57 og Hagerup (1951) s. 132.

<sup>370</sup> Hagerup (1951) s. 136.

<sup>371</sup> Schøning (1950) s. 320. Se Johan Castberg (1953) bind 1 s. 239-248 utførlig om hvordan partigruppene ble enige innad og seg imellom i dagene før 6. mars 1905.

2. Tidspunktet for lovens ikrafttræden og dermed for oprettelse af norsk konsulatvæsen bliver at fastsætte efter nærmere overlægning med den nye regering, dog saa, at dette tidspunkt ikke maa sættes senere end 1ste april 1906.”<sup>372</sup>

Som man vil se, innebar punkt 1 tilslutning til en lovlinje, og punkt 2 at det var den korte lovlinjen som måtte velges. Men innstillingen inneholdt flere punkter som en del av kompromisset. Punkt 4 inneholdt en betinget anmodning til regjeringen om å legge fram forslag til budsjett for konsulatvesenet ved neste stortings sammentreden, som etter Grunnloven § 68 var fastsatt til ”første Søgnedag efter den 10de Oktober” 1905. Dette var muligens en konsesjon til Venstres gamle plenarvedtakslinje, men det er likevel ikke riktig å si at spesialkomitéen med dette anviste en kombinasjon av den korte lovlinjen og plenarvedtakslinjen. Det framgikk nemlig av punkt 1 at det var lovvedtaket som skulle opprette det norske konsulatvesenet, mens budsjettvedtaket ville komme lenger etter i tid og være en konsekvens av lovvedtaket. Denne tolkningen underbygges av spesialkomitéens begrunnelse for punktene.<sup>373</sup>

Da nyutnevnt statsminister Michelsen i Stortinget 15. mars la fram regjeringens program, gikk det ut på å gjennomføre spesialkomitéens innstilling:

”Hr. præsident! Den regering, som idag for første gang har den ære at møde i stortinget, har sit program givet i og med den foreliggende politiske stilling: Paa grundlag af og i overensstemmelse med specialkomiteens beslutning af 6te mars og i samarbeide med stortinget at gennemføre Norges grundlovmæssige ret til eget norsk konsulatværen og hævde Norges suverænitet som et frit og selvstændigt rige.”<sup>374</sup>

Den korte lovlinjen ble gjennomført. Spesialkomitéen avgav 10. mai én innstilling til Stortinget og én til Odelstinget. I innstillingen til Stortinget gjennomgikk den utførlig konsulatsakens historie under unionstiden. Interessant er det også at den konstitusjonelle

---

<sup>372</sup> Indst. S. XX C (1904-1905) s. 101-102.

<sup>373</sup> Indst. S. XX C (1904-1905) s. 103-105.

<sup>374</sup> St.tid. (1904-1905) s. 1505.

argumentasjonen for hvorfor Norge hadde rett til eget konsulatvesen, ble revidert og utvidet i forhold til begrunnelsen fra konstitusjonskomiteén i 1891.<sup>375</sup>

At Grunnloven §§ 22 og 92 uttrykkelig nevnte konsuler, var ingen levning fra 17. mai grunnloven som ved en feil hadde blitt med da det overordentlige Stortinget vedtok 4. november grunnloven høsten 1814. Kronprins Karl Johan og de svenske kommissærene hadde utelatt konsulene i sine utkast til endret grunnlov i 1814, men høstens overordentlige storting hadde tatt dem inn igjen med en uttrykkelig begrunnelse om at ”Norge som stat har denne ret [til egne konsuler] ligesaa meget som Sverige”.

Og siden alle norske embetsmenn etter § 21 skulle utnevnes av kongen ”etter at have hørt sit norske Statsraad”, måtte konsulene være norske embetsmenn, om enn ikke norske borgere. Dermed hadde Norge rett til eget konsulatvesen, og dette var det juridisk og politisk enighet om i Norge.<sup>376</sup>

Riksakten kunne ha modifisert dette, men den inneholdt ingen bestemmelser om konsulatvesenet. Dermed hadde Norge retten til eget konsulatvesen i behold. Gjelsvik formulerte det slik (han skrev om Norges rett til eget utenriksstyre, ikke bare konsulatvesen):

”Skal vi saaledes undersøge, om Norge har ret til eget udenrigsstyre, saa spørger vi ikke efter, om rigsakten eller nogen anden unionel bestemmelse g i v e r Norge denne ret, Men vi spørger: Har Norge i rigsakten eller ved nogen anden aftale med Sverige o p g i v e t den ret til eget udenrigsstyre, som det havde, før nogen unionsaftale kom istand? [...] Det er med andre ord ikke N o r g e, som med rigsakten i haand skal vise, at det har ret til eget udenrigsstyre; nei, det er den, der benægter denne ret, som paa grundlag af rigsakten maa bevise, at Norge har opgivet retten. Og et sligt bevis er det umuligt at føre.”<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> Se punkt 6.1 ovenfor og til det følgende Indst. S. XX C (1904-1905) s. 98-101.

<sup>376</sup> Se også Bull (1927) s. 60.

<sup>377</sup> Gjelsvik (1905a) s. 72.

Konklusjonen måtte som tidligere bli at det felles konsulatvesenet bare var en rent faktisk ordning, ingen rettslig nødvendighet. Og siden Norge hadde grunnlovshjemlet rett til eget konsulatvesen, hadde ikke kongen rett til å nekte sanksjon på vedtak om opprettelse av dette, når kongen utøvde sin kompetanse etter den samme Grunnloven.

Spesialkomitéens andre innstilling 10. mai 1905 var dens forslag til konsulatlov, der § 1 første ledd ganske enkelt bestemte at

”[e]get konsulatvesen for Norge opprettes fra nærværende lovs ikrafttræden”.<sup>378</sup>

Konsulatloven ble enstemmig vedtatt av både Odelstinget og Lagtinget, selv om Hagerup som nevnt fremmet et utsettelsesforslag i begynnelsen av Odelstingets behandling.<sup>379</sup> I norsk statsråd i Stockholm 27. mai nektet kongen å sanksjonere loven, mens statsministeren nektet å kontrasignere sanksjonsnektelsen.<sup>380</sup> Loven trådte dermed ikke i kraft, og Stortingets vedtak 7. juni om unionsoppløsning endret ikke dette. Etter unionsoppløsningen ble saken fremmet på nytt, men nå som en felles lov for Norges nye diplomati og konsulatvesen.<sup>381</sup>

## 8.6 Noen konstitusjonelle forutsetninger

Den korte lovlinjen gikk ut på at Stortinget og regjeringen ikke skulle akseptere at kongen nektet å sanksjonere første gangs lovvedtak i konsulatsaken, når regjeringen innstilte på sanksjon. Konstitusjonelt kunne dette bygge på læren om den ansvarlige kontrasignaturen.

---

<sup>378</sup> Indst. O. VIII (1904-1905).

<sup>379</sup> O.tid. (1904-1905) s. 423, L.tid. (1904-1905) s. 140 og punkt 8.2 ovenfor.

<sup>380</sup> Se dokumenter om sanksjonsnektelsen i Dokument nr. 66 (1904-1905). Jeg behandler de konstitusjonelle spørsmålene ved dette i punkt 8.6 nedenfor.

<sup>381</sup> Lov 12. juni 1906 nummer 1 om diplomat- og utenriksvesenet, jf. Ot.prp. nr. 4 (1905-1906) og Indst. O. XV (1905-1906).

Læren om den ansvarlige kontrasignaturen hadde flere ledd: Riktignok stod det i Grunnloven § 30 bare at kongen hadde plikt til å lytte til statsrådet, og at det var kongen ”forbeholdet, at fatte Beslutning efter sit eget Omdømme”. Men § 31 påbød at alle kongens beslutninger skulle ”kontrasigneret af en af Statsministrene”, det vil si medunderskrives.

De som forfektet læren om den ansvarlige kontrasignaturen, hevdet at dette var en gyldighetsbestemmelse, ikke bare en bestemmelse om attestasjon, og at statsministeren hadde plikt til ikke å kontrasignere dersom statsrådets flertall eller han selv var uenig i kongens beslutning.<sup>382</sup> Dette var en tolkning av den læren som Gaarder hadde framsatt i 1845.<sup>383</sup> Dersom statsrådene som var uenige med kongen ville fri seg fra det konstitusjonelle riksrettsansvaret, var det altså ikke tilstrekkelig å ”tilføie sin Mening i Protocollen” etter Grunnloven § 30. De måtte nekte kontrasignatur.

Alternativet ville jo være at ingen stod konstitusjonelt til ansvar for en kongelig resolusjon som hele statsrådet hadde protestert mot. På den ene siden kunne kongen personlig etter Grunnloven § 5 ikke trekkes til ansvar overfor noe eller noen. På den andre siden ville læren om den uansvarlige kontrasignaturen som bare var en attestasjon, føre til at heller ikke statsrådene stod konstitusjonelt ansvarlig for kongens beslutning, dersom statsrådene hadde protokollert sin protest. Slik tolket høyresiden og den juridiske teorien Grunnloven.<sup>384</sup> Aschehoug skrev kort i 1891 at kontrasignaturen var ”et Vidnesbyrd om Protocollens Overeensstemmelse med Beslutningen”, og Morgenstierne skrev i 1900 lenger om det samme.<sup>385</sup> Ifølge denne læren om den uansvarlige kontrasignaturen, var statsrådene altså konstitusjonelt ansvarlige bare for sine råd til kongen, ikke for sin kontrasignatur.

---

<sup>382</sup> Eckhoff (1964) s. 209-210.

<sup>383</sup> Gaarder (1845) s. 73 flg.

<sup>384</sup> Frede Castberg (1961) s. 43.

<sup>385</sup> Aschehoug (1891-1893) bind 1 s. 257 og Morgenstierne (1900) s. 182-184 og 224-230. Se imidlertid nedenfor om andre uttalelser hos Aschehoug.

Fordelen med læren om den ansvarlige kontrasignaturen var at statsråder alltid stod konstitusjonelt ansvarlig for bak kongens beslutninger. Men læren kunne differensieres: Ett alternativ var at den ikke innebar mer enn dette, slik at den ble en lære om at både kongens og statsrådets medvirkning måtte til for å beslutte noe. Dette var en lære om delt kompetanse, og med den var det mulig å forlike Grunnloven §§ 30 og 31.

Et annet alternativ var at læren kunne strekkes slik at det var *kongen* som hadde *plikt* til å signere på vedtakene som statsrådet ønsket, altså slik en del anser gjeldende rett for å være i dag.<sup>386</sup> Bare i dette tilfellet ville man kunne kvitte seg med kongens personlige makt, men ordlyden i Grunnloven § 30 måtte settes ut av betraktning.

Den konstitusjonelle praksis siden 1814 gav ikke rom for noen lære om ansvarlig kontrasignatur. Det hadde forekommet en rekke ganger at statsrådet var uenig i kongens beslutning, men statsministeren hadde alltid kontrasignert. Regjeringen Steen hadde i 1893 nektet å kontrasignere kongens sanksjonsnektelse i konsulatsaken, men krisen ble løst ved regjeringens avgang og en regjeringen Stang, som kontrasignerte.<sup>387</sup>

Da hadde Venstre allerede i noen år forfektet det som ble oppfattet som læren om den ansvarlige kontrasignaturen. Men høyresiden hadde altså alltid vært motstander av læren, i hvert fall som gjeldende rett. Hagerup innrømmet i 1905 at ”*politisk* har det ret i, at det er uforeneligt med nutidens konstitutionelle begreber at en regjering finder sig i at en sag afgjøres af Kongen mod enstemmigt råd”. Men han mente samtidig at venstresiden hadde ”uret i sin opfatning af kontrasignaturens *juridiske* betydning”.<sup>388</sup>

Mestad har vist at læren om den ansvarlige kontrasignaturen må modifiseres, i den forstand at det ikke var denne i dens tradisjonelle tolking som ble benyttet i forbindelse

---

<sup>386</sup> Eckhoff (1964) s. 173 note 4 og Helset og Stordrange (1998) s. 195. Frede Castberg (1964) bind 1 s. 218 og Andenæs og Fliflet (2006) s. 193 kan tolkes motsatt.

<sup>387</sup> Dokument Nr. 80 (1893) og punkt 6.1 og 6.2 ovenfor.

<sup>388</sup> Hagerup (1951) s. 56.

med den korte lovlinjen 1905.<sup>389</sup> Dette kommer fram av sammenhengen mellom det som skjedde i norsk statsråd i Stockholm 27. mai og Stortingets vedtak 7. juni

I statsråd 27. mai viste riktignok statsrådsavdelingen til at statsrådene kunne ha plikt til å nekte å kontrasignere. Men avdelingen viste samtidig til en uttalelse i regjeringens innstilling fra 1847 om den første unionskomitéens betenkning. Uttalelsen sa at Grunnloven

”gjør vel ikke Nægtelse af Contrasignation til Pligt for Vedkommende [...]; imidlertid er der paa den anden Side Intet, der betager et Statsraadsmedlem den naturlige Rettighed at kunne nægte Contrasignation og nedlægge sit Embede”.<sup>390</sup>

Alternativet til å kontrasignere var altså ikke å nekte det. Alternativet var å nekte det *og samtidig søke avskjed*. Dette hadde statsrådene *rett til*.<sup>391</sup> Det er i dette lyset vi må forstå begivenhetene når statsrådsavdelingen nektet å kontrasignere kongens sanksjonsnektelse, samtidig som avdelingen fikk utarbeidet protokoll over sine avskjedssøknader.<sup>392</sup>

At statsrådene hadde rett til å søke avskjed, var imidlertid ikke tilstrekkelig. Neste punkt i den nyanserte læren måtte derfor være at statsrådene hadde rett til å få innvilget og at kongen derfor hadde plikt til å innvilge avskjedssøknadene. Dette var det neppe noen uenighet om i Norge.<sup>393</sup> Kongen nektet imidlertid å innvilge søknadene og begrunnet dette med at ”det er mig klart, at nogen anden Regjering ikke nu kan dannes”.<sup>394</sup> Men siden regjeringen mente den hadde rett til å få sine avskjedssøknader innvilget, gav den

---

<sup>389</sup> Se til det følgende Mestad (2005) s. 355 flg.

<sup>390</sup> Sth. Med. No. 3 (1862-1863) andre hefte s. CLIX. Se punkt 4.7 ovenfor om den første unionskomitéens betenkning og regjeringens innstilling til den.

<sup>391</sup> Om statsrådene også hadde *plikt* til det, er et vanskeligere spørsmål som sannsynligvis med hensikt ble unngått i 1905, jf. Mestad (2005) s. 364-365.

<sup>392</sup> Dokument nr. 66 (1904-1905) s. 2-4.

<sup>393</sup> Mestad (2005) s. 365-366.

<sup>394</sup> Dokument nr. 66 (1904-1905) s. 4.



6. juni kongen beskjed om at den hadde fratrådt sine embeter, altså selv uten kongens medvirkning.<sup>395</sup>

Dette hadde langt videre følger. Det neste leddet i oppfatningen var en presumsjon om at kongens første plikt var å skaffe Norge en konstitusjonell regjering. Ellers ville han ikke kunne utføre noen regjeringshandlinger, siden disse fordret statsministerens kontrasignatur etter Grunnloven § 31. Siden kongen ikke hadde oppfylt denne viktigste plikten idet regjeringen gikk av, men i stedet hadde gitt uttrykk for at det ikke var mulig å danne noen annen regjering, hadde kongemakten trådt ut av funksjon.<sup>396</sup>

Det er i lys av disse forutsetningene vi må forstå de tre første leddene av Stortingets vedtak 7. juni:

”Da statsraadets samtlige medlemmer har nedlagt sine embeder,

da Hans Majestæt kongen har erklæret sig ude af stand til skaffe [sic] landet en ny regjering,

og da den konstitutionelle kongemagt saaledes er traadt ut af virksomhed [...].”<sup>397</sup>

Det er et interessant spørsmål om denne nyanserte læren var ny for aktørene da den ble trukket fram i 1905.<sup>398</sup> Slik jeg oppfatter Mestad, innebar den nyanserte læren to modifikasjoner i den tradisjonelle læren om den ansvarlige kontrasignaturen. Den første modifikasjonen var at nekelse av å kontrasignere ble koblet sammen med det å søke avskjed, i den forstand at *dersom* statsministeren nektet å kontrasignere, *så* måtte regjeringen samtidig søke avskjed. Dette var ikke en ukjent sammenkobling.

---

<sup>395</sup> Regjeringens skrivelse til kongen 6. juni 1905, inntatt i Heiberg (1906) s. 204-205.

<sup>396</sup> Michelsens redegjørelse for Stortinget 7. juni, St.tid. (1904-1905) s. 2544.

<sup>397</sup> St.tid. (1904-1905) s. 2544. Se Michalsen (2006) s. 516-520 om andre tolkninger av Stortingets vedtak 7. juni.

<sup>398</sup> Mestad (2005) s. 365.

Etter min mening kan Gaarder leses som om han sammenkoblet kontrasignaturnektelse med avskjed, selv om han i tråd med den tradisjonelle læren om ansvarlig kontrasignatur talte om *plikt* og ikke rett til *det*.<sup>399</sup> Videre kan Aschehoug tolkes slik at han mente statsrådene hadde *rett* til å nekte å kontrasignere og samtidig søke avskjed.<sup>400</sup>

Hendelsene i norsk statsråd 29. juni 1892 og 22. april 1893 da regjeringen Steen leverte sin avskjedssøknad, kan tolkes i tråd med Gaarders oppfatning.<sup>401</sup> Regjeringen anførte begge gangene at den ikke ville kontrasignere kongens sanksjonsnektelse og uttalte videre at den derfor *måtte* levere sine avskjedssøknader. Dette viser at også Venstres oppfatning før 1905 var å gjøre kontrasignaturnektelse avhengig av avskjedssøknad.

Den andre modifikasjonen i den tradisjonelle læren om den ansvarlige kontrasignaturen, var at den nyanserte læren gav regjeringen to veier til ansvarsfrihet: Den kunne nekte å kontrasignere og samtidig søke avskjed, eller den kunne protokollere sin protest etter Grunnloven § 30. Det er denne andre modifikasjonen som ligger i Mestads poeng om at regjeringen hadde *rett* og ikke *plikt* til å nekte å kontrasignere dersom den ville unngå ansvar.

Det er også denne modifikasjonen som synes å ha vært ny i 1905, i den forstand at den nevnte regjeringsinnstillingen fra 1847 ble trukket fram fra glemselen.<sup>402</sup> Dermed gikk det an å forlike synet til partiene: Høire kunne gå med på at statsministeren hadde *rett* til å nekte å kontrasignere og samtidig søke avskjed. Dette utelukket nemlig ikke Høires gamle syn om at den andre veien til ansvarsfrihet var å protestere etter Grunnloven § 30. Til gjengjeld utelukket det Venstres gamle lære om *plikt* til å nekte å kontrasignere. Venstre kunne på den andre siden gå med på at det ble anerkjent en *rett* for statsministeren til å nekte å kontrasignere og samtidig søke avskjed, selv om partiets lære tidligere hadde vært at dette fulgte av en *plikt*. Uansett om dette var en rett eller en

---

<sup>399</sup> Gaarder (1845) s. 77.

<sup>400</sup> Mestad (2005) s. 361-362 med videre henvisninger. Aschehougs mening er imidlertid uklar på dette punktet, som Mestad også skriver.

<sup>401</sup> Dokument No. 120 (1892) s. 2 og Dokument Nr. 80 (1893) s. 2. Se punkt 6.1 ovenfor.

<sup>402</sup> Se likevel ovenfor og i note 389 om Aschehougs syn.

plikt, kunne nemlig statsrådene med dette stanse uønskede kongelige resolusjoner og dermed gjøre kongens kompetanse rent negativ: Kongen kunne stanse vedtak ved ikke å signere, men han kunne ikke (lenger) få i stand vedtak på egen hånd.

## 9 Avslutning

Avhandlingen har vist at en rekke linjer ble brukt gjennom unionstiden for å skaffe Norge enten eget utenriksstyre eller (større) deltagelse i det felles utenriksstyret. Linjene var svært ulike av karakter. En tidlig hovedtype var adresselinjene, som nok var de mildeste av dem. De innebar rene henstillinger til kongen og overlot til ham om formelle forandringer skulle skje. De senere aksjonslinjene i 1891-1895 og 1905 var på den andre siden blant de sterkeste linjene. De innebar ensidig norske beslutninger og bruk av slike rettslige virkemidler som lov- og plenarvedtak. Forhandlingslinjene ble benyttet flest ganger, og da ofte fordi en annen linje ikke hadde ført fram eller for å løse en større konflikt som ikke bare hadde med utenriksstyret å gjøre. I tillegg til disse tre hovedtypene, ble det gjennom unionsperioden også benyttet en rekke andre linjer, hver med sine kjennetegn.

Ved siden av disse skillene i framgangsmåtene, varierte målene ofte fra linje til linje og i hvert fall fra tidsperiode til tidsperiode.<sup>403</sup> Snart stod utenriksstyrets ”hode” (statsrådsbehandlingen) i fokus, snart utenriksstyrets ”fot” (konsulatvesenet). Det *diskontinuerlige* ved linjene vises altså både av at framgangsmåtene og målene skiftet, og dette skjedde ikke alltid samtidig.

Det *kontinuerlige* ved linjene vises imidlertid av at det som regel var en eller flere linjer i bruk under nesten hele unionstiden, og ikke kun i årene 1885-1905. Kampen om utenriksstyret var altså ikke ny da den ble intensivert i unionens siste tjue år.

Det konstitusjonelle spørsmålet om kontrasignatur skulle ikke få sin endelige formelle løsning før ved en grunnlovsendring i 1911. Da ble Grunnloven § 31 forandret slik at det nå står at ”[a]lle af Kongen udfærdigede Beslutninger skulle, for at blive gyldige,

---

<sup>403</sup> Se punkt 1.2 om linjenes mål.

kontrasignerer”. Forandringen kom i stand for å gjøre det klart at regjeringen har konstitusjonelt ansvar for sin kontrasignatur.<sup>404</sup> Bestemmelsens ordlyd slår imidlertid bare fast at kontrasignaturen er en gyldighetsbestemmelse og tar i og for seg ikke stilling til spørsmålene ved den nyanserte læren om kontrasignatur fra 1905.<sup>405</sup> Heller ikke bestemmelsens forarbeider inneholder noen opplysninger som kan bidra til tolkingen på dette punktet.<sup>406</sup> Men kongen har siden 1905 aldri nektet å signere på vedtak som regjeringen har lagt fram og kontrasignert. Spørsmålene som den nyanserte læren fra 1905 reiser, har derfor ikke blitt satt på spissen siden den gang.

---

<sup>404</sup> Andenæs og Fliflet (2006) s. 194.

<sup>405</sup> Se punkt 8.6 ovenfor.

<sup>406</sup> Se Dokument nr. 81 (1908), Indst. S. nr. 129 (1910) og St.tid. (1911) s. 2505-2506.

## **Litteraturliste**

### **Offentlige dokumenter**

De offentlige dokumentene står kronologisk innenfor sin gruppe. Skrivestilen endret seg i unionsperioden, og av den grunn opptrer for eksempel både forkortelsene "Sth." og "St.", "Med.", "med." og "medd." og "No.", "Nr." og "nr." i litteraturlisten. De første tiårene kom stortingsforhandlingene ikke ut i tematiske grupper, men inndelt i måneder og senere i nummererte deler.

Sth. Prp. No. 62 (1886)

Sth. Prp. No. 1 (1891)

Sth. Prp. No. 38 (1891)

Sth. Prp. No. 39 (1892)

Sth. Prp. No. 49 (1892)

Sth. Prp. No. 1 (1894)

Sth. Med. No. 3 (1862-1863)

Sth. Med. No. 20 (1868-1869)

Sth. Med. No. 7 (1898)

St. med. nr. 5 (1903-1904)

St. medd. nr. 7 (1904-1905)

St. medd. nr. 15 (1904-1905)

Ot.prp. nr. 4 (1905-1906)

Dokument No. 51 (1859-1860)

Dokument No. 56 (1859-1860)

Dokument No. 107 (1885)

Dokument No. 116:IV (1886)  
Dokument No. 120 (1892)  
Dokument Nr. 80 (1893)  
Dokument Nr. 118 (1895)  
Dokument nr. 42 (1901-1902)  
Dokument nr. 72 (1903-1904)  
Dokument nr. 66 (1904-1905)  
Dokument nr. 81 (1908)  
Dokument nr. 1 (1930)

Indst. S. No. 107 (1859-1860)  
Indst. S. No. 108 (1859-1860)  
Indst. S. No. 148 (1862-1863)  
Indst. S. I (1871)  
Indst. S. No. 73 (1891)  
Indst. S. XVIII (1891)  
Indst. S. XX (1892)  
Indst. S. XX B (1893)  
Indst. S. XX B (1894)  
Indst. S. No. 188 (1898)  
Indst. S. XX C (1904-1905)  
Indst. S. nr. 28 (1905-1906)  
Indst. S. nr. 129 (1910)

Indst. O. V (1886)  
Indst. O. XV (1894)  
Indst. O. VIII (1904-1905)  
Indst. O. XV (1905-1906)

Sth. Tid. (1859-1860)  
Sth. Tid. (1871)  
Sth. Tid. (1885)  
Sth. Tid. (1886)

Sth. Tid. (1891)

Sth. Tid. (1892)

Sth. Tid. (1893)

Sth. Tid. (1894)

Sth. Tid. (1895)

Sth. Tid. (1898)

St.tid. (1902-1903)

St.tid. (1904-1905)

St.tid. (1911)

O. Tid. (1886)

O.tid. (1904-1905)

L.tid. (1904-1905)

Sth. Forh. (1818) august

Sth. Forh. (1821) august, tillegg

Sth. Forh. (1824) mai

Sth. Forh. (1827) juli

Sth. Forh. (1827) fjerde del

Sth. Forh. (1827) femte del

Sth. Forh. (1830) første del

Sth. Forh. (1830) sjuende del

Sth. Forh. (1833) første del

Sth. Forh. (1833) sjette del

Sth. Forh. (1836) femte del, juli

Sth. Forh. (1836-1837) fjerde del

Sth. Forh. (1836-1837) femte del

Sth. Forh. (1839) sjuende del

Sth. Forh. (1894) niende del

Departements-Tidende 1835

Departements-Tidende 1836



Departements-Tidende 1837

Departements-Tidende 1839

Rigsrets-Tidende (1883-1884)

- Betenkning (1898) Underdanig Betænkning afgiven af den til Udarbeidelse af Forslag til forandrede Bestemmelser om Norges og Sveriges Forening ved kgl. Resol. af 13de November 1895 nedsatte Komite tilligemed de af Komiteens enkelte Medlemmer udarbeidede Forslag. Kristiania, 1898. Også trykket i: St. forh. (1904-1905) bind 2b [eget bilag uten dokumentnummer]. Dessuten trykket i: Unionelle Spørgsmaal 1886-98. [Samling med dokumenter som er bundet inn privat for Johan eller Frede Castberg.]
- Betenkning (1902) Underdanig betænkning afgivet af den under 18de januar 1902 nedsatte konsulatkomite. Kristiania, 1902. Også trykket i: St. forh. (1904-1905) bind 2b [eget bilag uten dokumentnummer].

### **Bøker og artikler**

- Andenæs og Fliflet (2006) Andenæs, Johs. og Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge. Tiende utgave. Oslo, 2006.
- Aschehoug (1870) Aschehoug, T[orkel] H[alvorsen]: Om Unionskomiteens Udkast til en ny Foreningsakt. Christiania, 1870.
- Aschehoug (1891-1893) Aschehoug, T[orkel] H[alvorsen]: Norges nuværende Statsforfatning. Christiania. 3 bind. Andre utgave. 1891-1893.
- Aubert (1897) Aubert, L.M.B.: Norges Folkeretslige Stilling. Kristiania, 1897.
- Bergh (2005) Bergh, Lars Magnus: Linjevalget i 1905 : Konstitusjonelle forutsetninger. Trykket i: Ola Mestad og Dag Michalsen

- (red.): Rett, nasjon, union : Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905, s. 310. Oslo, 2005.
- Bergsgård (1933) Bergsgård, Arne: Venstre frå 80-åra til 1905. Trykket i: Worm-Müller, Jacob S., Arne Bergsgård og Bernt A. Nissen: Venstre i Norge, s. 43. Oslo, 1933.
- Björne (2002) Björne, Lars: Den konstruktiva riktningen : Den nordiske rettsvetenskapens historia : Del III : 1871-1910. Lund, 2002.
- Bull (1927) Bull, E(dvard) Hagerup: Fra 1905 : Erindringer og betragtninger. Oslo, 1927.
- Bull (1955) Bull, Edvard Hagerup: Statsråd Edvard Hagerup Bulls dagbøker fra 1905. Oslo, 1955.
- Frede Castberg (1918) Castberg, Frede: Nogen Ord om Magtfordelingsprincippet og dets Stilling i fransk og norsk Statsret. Trykket i: Tidsskrift for Retsvidenskab, 1918, s. 243. Også i: Castberg, Frede: Fra statslivets rettsproblemer : Et udvalg artikler og foredrag, s. 1. Oslo, 1953.
- Frede Castberg (1950) Castberg, Frede: Grunnloven og forslaget til "beredskapslov" (Ot. Prp. Nr. 78, 1950). Trykket i: Dokument nr. 11, 1950, s. 2.
- Frede Castberg (1961) Castberg, Frede: Juridiske stridsspørsmål i Norges politiske historie. Oslo, 1961.
- Frede Castberg (1964) Castberg, Frede: Norges statsforfatning. 2 bind. Tredje utgave Oslo, 1964.
- Johan Castberg (1906) Castberg, J(ohan): Om begivenhederne i 1905. Kristiania, 1906.
- Johan Castberg (1953) Castberg, Johan: Dagbøker 1900-1917. 2 bind. Oslo, 1953.
- Danielsen (1964) Danielsen, Rolf: Det Norske Storting gjennom 150 år : Bind II : Tidsrommet 1870-1908. Oslo, 1964.
- Danielsen (1975) Danielsen, Rolf: Protokoll for Venstres stortingsgruppe 1883-1940 : I : 1883-1924. Oslo, 1975.

- Dunker (1866) Dunker, Bernhard: Om Revision af Foreningsakten mellem Sverige og Norge. Kjøbenhavn, 1866.
- Dunker (1868) Dunker, Bernhard: Om Revision af Foreningsakten mellem Sverige og Norge : Anden Del. Kjøbenhavn, 1868.
- Eckhoff (1964) Eckhoff, Torstein: Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814-1964. Trykket i: Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1964, s. 171. Også trykket i: Eckhoff, Torstein: Rettferdighet og rettssikkerhet : Artikler samlet i anledning professor Eckhoffs 50-årsdag 5. juni 1966, Oslo, 1966, s. 192, og i: Eckhoff, Torstein: Statsrettslige emner : 5 artikler fra boken Rettferdighet og rettssikkerhet, 1973, s. 4.
- Eckhoff (1989) Eckhoff, Torstein: "Jus" og "politikk" i det norske statsliv. Innledning på seminar 10. mai 1989 ved Universitetet i Oslo. Trykket i: Smith, Eivind (red.): "Jus" og "politikk" i det norske statsliv, s. 151. Oslo, 1989.
- Ensrud (2004) Ensrud, Per Egil: Flagg, juss og politikk : Rettslig argumentasjon i flaggsaken 1893-99. Trykket i: Rettshistoriske studier nr. 12, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/2004. Oslo, 2004.
- Ensrud (2005) Ensrud, Per Egil: Flaggsaken, Norges selvstendighet og unionens oppløsning. Trykket i: Ola Mestad og Dag Michalsen (red.): Rett, nasjon, union : Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905, s. 310. Oslo, 2005.
- Falsen (1818) Falsen, C[hristian] M[agnus]: Norges Grundlov gjennemgaaet i Spørgsmaal og Svar. Bergen, uten år [1818].
- Fuglum (1978) Fuglum, Per: Norges historie : Bind 12 : Norge i støpeskjeen 1884-1920. Oslo, 1978.
- Getz (1903) Getz, Bernhard: Juridiske afhandlinger : Udgivne av Francis Hagerup. Kristiania, 1903.

- Gjelsvik (1905a) Gjelsvik, N[ikolaus]: Rigsakten som traktat. Trykket i: Samtiden, 1905, s. 69.
- Gjelsvik (1905b) Gjelsvik, N[ikolaus]: Spøragsmaalet om eksekvatur. Trykket i: Samtiden, 1905, s. 163.
- Gjelsvik (1905c) Gjelsvik, N[ikolaus]: Det nuværende stortings kompetence med hensyn til forfatningsspøragsmaalet. Trykket i: Samtiden, 1905, s. 499.
- Gaarder (1845) Gaarder, P[eder] K[rabbe]: Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret. Kristiania, 1845.
- Hagerup (1951) Hagerup, Francis: Dagbok ført i 1905 av statsminister Francis Hagerup : Utgitt av H. Falck Myckland. Oslo, 1951.
- Heiberg (1906) Heiberg, J.V.: Unionens opløsning 1905 : Officielle aktstykker vedrørende unionskrisen og Norges gjenreisning som helt suveræn stat. Kristiania, 1906.
- Heide (1998) Heide, Ola Rambjør: Konstitusjonell nødrett – sett i lys av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 15. 1998.
- Helset og Stordrange (1998) Helset, Per og Bjørn Stordrange: Norsk statsforfatningsrett. Oslo, 1998.
- Herlitz (1964) Herlitz, Nils: Från 1814 till 1905. Trykket i: Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1964, s. 136.
- Hoel (1963) Hoel, Gunnar Astrup: Vetospørsmålet i 1880-årene. Trykket i: Legal Essays : Festskrift til Frede Castberg i anledning av hans 70 årsdag 4. juli 1963, s. 431. Halden, 1963.
- Holmøyvik (2004) Holmøyvik, Eirik: Union og suverenitet før 1905. Trykket i: Rettshistoriske studier nr. 14, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 12/2004. Oslo, 2004.
- Höjer (1885) Höjer, Nils: Statsförbundet mellan Sverige och Norge : Et svenskt program. Visby, 1885.
- Ibsen (1891) Ibsen, Sigurd: Unionen. Høvik, uten år [1891].

- Ibsen (1894) Ibsen, Sigurd: Konsulatsagen. Kristiania, 1894.
- Ibsen (1898) Ibsen, Sigurd: Nationalt kongedømme. Kristiania, 1898.
- Ibsen (1906) Ibsen, Sigurd: Da unionen løsnede. Trykket i: Samtiden, 1906, s. 197.
- Keilhau (1939) Keilhau, Wilhelm: Dramaet i 1836 : Carl Johan og Jonas Collett. Oslo, 1939.
- Koht (1937) Koht, Halvdan: Stortingsoppløysinga i 1836 : opplyst med nye aktstykke. Oslo, 1937.
- Kaartvedt (1956) Kaartvedt, Alf: Kampen mot parlamentarisme 1880-1884 : Den konservative politikken under vetostriden. Oslo, 1956.
- Kaartvedt (1964) Kaartvedt, Alf: Det Norske Storting gjennom 150 år : Bind I : Fra Riksforsamlingen til 1869. Oslo, 1964.
- Kaartvedt (1980) Kaartvedt, Alf: Samlingspolitikk og unionslojalitet : Francis Hagerups dilemma 1902-1905. Trykket i: Historisk tidsskrift, 1980, s. 140.
- Kaartvedt (1995) Kaartvedt, Alf: 1814-1905 : Unionen med Sverige. Trykket i: Narve Bjørge, Øystein Rian og Alf Kaartvedt: Norsk utenrikspolitisk historie : Bind 1 : Selvstendighet og union : Fra middelalderen til 1905, s. 231. Oslo, 1995.
- Langslet (2004) Langslet, Lars Roar: Sønnen : En biografi om Sigurd Ibsen. Oslo, 2004.
- Maurseth (1979) Maurseth, Per: Sentraladministrasjonens historie : Bind 1 : 1814-1844. Oslo, 1979.
- Mestad (2005) Mestad, Ola: Unionsoppløysinga i 1905: parlamentarisme, strategi og statsrett. Trykket i: Ola Mestad og Dag Michalsen (red.): Rett, nasjon, union : Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905, s. 334. Oslo, 2005.
- Michalsen (2005) Michalsen, Dag: Nasjon eller union : Norsk unionsrettsforskning 1814-1905. Trykket i: Ola Mestad og Dag Michalsen (red.): Rett, nasjon, union : Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905, s. 211. Oslo, 2005.

Michalsen (2006)	Michalsen, Dag: Fra Kiel til Karlstad: Union og demokrati i Norge og Sverige 1814-1905. Trykket i: Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2006, s. 492.
Morgenstierne (1891)	Morgenstierne, Bredo: Høires og Venstres Unionspolitikk. Kristiania, 1891.
Morgenstierne (1894)	Morgenstierne, Bredo: Rigsakten og eget Underigsstyre. Kristiania, 1894
Morgenstierne (1896)	Morgenstierne, Bredo: Stater og statsforbindelser. Et Afsnit af Forelæsninger over komparativ Statsret. Trykket i: Tidsskrift for Retsvidenskab, 1896, s. 1.
Morgenstierne (1897a)	Morgenstierne, Bredo: Den unionelle ret : Afsnit af forelæsninger over den norske statsforfatningsret. Kristiania, 1897.
Morgenstierne (1897b)	Morgenstierne, Bredo: Norges Ret til fælles Udenrigsstyre. Kristiania, 1897
Morgenstierne (1900)	Morgenstierne, Bredo: Lærebog i den norske Statsforfatningsret. Kristiania, 1900.
Morgenstierne (1909)	Morgenstierne, Bredo: Lærebog i den norske Statsforfatningsret. Andre utgave. Kristiania, 1909.
Morgenstierne (1915)	Morgenstierne, Bredo: Sankionsretten og Stortingets Beslutningsmyndighed efter Grundlovsbeslutningerne af 1913. Kristiania, 1915.
Morgenstierne (1927)	Morgenstierne, Bredo: Lærebok i den norske statsforfatningsret. 2 bind. Tredje utgave. Oslo, 1927.
Motzfeldt (1908)	Motzfeldt, Ketil: Dagbøker : 1854-1889. Christiania, 1908
Oscar II (1960-1962)	Oscar II: Mina memoarer. 3 bind. Stockholm, 1960-1962.
Paulsen (2005a)	Paulsen, Haakon Riisberg: Den hypotetiske union : Den annen unionskomité's arbeid med revisjon av Riksakten i årene 1867-1871. Trykket i: Rettshistoriske studier nr. 15, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/2005. Oslo, 2005.
Paulsen (2005b)	Paulsen, Haakon Riisberg: Den hypotetiske union : Utkastet til ny riksakt fra Den annen unionskomité.

- Trykket i: Ola Mestad og Dag Michalsen (red.): Rett, nasjon, union : Den svensk-norske unionens rettslige historie 1814-1905, s. 117. Oslo, 2005.
- Sandvik (1989) Sandvik, Gudmund: Betenkninger frå Det juridiske fakultet om statsrettslege emne. Foredrag på seminar 10. mai 1989 ved Universitetet i Oslo. Trykket i: Smith, Eivind (red.): "Jus" og "politikk" i det norske statsliv, s. 47. Oslo, 1989.
- Sars (1904) Sars, J[ohan] E[rnst]: Norges politiske historie 1815-1885. Kristiania, 1904.
- Sars (1909) Sars, J[ohan] E[rnst]: Norges historie : VI binds anden del : Tidsrummet 1885-1905. Kristiania, 1909.
- Schøning (1950) Schøning, Jakob: Jakob Schønings dagbøger fra Stortinget 1895-97 og fra Regjeringen 1903-05. Oslo, 1950.
- Seip (1945) Seip, Jens Arup: Et regime foran undergangen : Fredrik Stang – Ole Jacob Broch. Oslo, 1945.
- Seip (1997a) Seip, Jens Arup: Utsikt over Norges historie : Tidsrommet 1814-ca. 1860. Andre utgave. Trondheim, 1997. Sammenbundet med Seip (1997b).
- Seip (1997b) Seip, Jens Arup: Utsikt over Norges historie : Tidsrommet ca. 1850-1884. Andre utgave. Trondheim, 1997. Sammenbundet med Seip (1997a).
- Slagstad (2001) Slagstad, Rune: Rettens ironi. Oslo, 2001.
- Stang (1943) Stang, Fredrik: Stattholdersak og unionsstrid 1856-1862. Oslo, 1943.
- Steen (1954) Steen, Sverre: Krise og avspenning. Oslo, 1954.
- Steen (1962) Steen, Sverre: Konge og storting. Oslo, 1962.
- Steenbuch (1815) Steenbuch, Henrik: Bemærkninger over Norges Grundlov af 4de November 1814. Trondhjem, 1815.
- Steffens (1914) Steffens, Haagen Krog: Den Norske Centraladministrations historie 1814-1914. Kristiania, 1914

- |                |   |
|----------------|---|
| Stråth (2005)  | Stråth, Bo: Sverige och Norge under 200 år : Union och demokrati : De Förenade rikerna Sverige-Norge 1814-1905. Riga, 2005. |
| Sunnanå (1967) | Sunnanå, Olav: Johannes Steen : Statsminister og parlamentarisk førar. Oslo, 1967   |
| Sunnanå (1969) | Sunnanå, Olav: Johannes Steen : Politikaren frå 1880-åra. Oslo, 1969.   |
| Weibull (1962) | Weibull, Jørgen: Inför unionsupplösningen 1905 : Konsulatfrågan. Stockholm, 1962.   |
| Wyller (1975)  | Wyller, Thomas Chr.: Christian Michelsen : Politikeren. Oslo, 1975.   |

### **Aviser**

Morgenbladet 1833 nummer 53

Morgenbladet 1839 nummer 106